

14

Rivista di
Economia, Cultura
e Ricerca Sociale
Terza Serie

2019

settembre-dicembre

argomenti

all'interno

- ◆ La regolamentazione del sistema bancario dopo la crisi
- ◆ L'(in)efficienza del settore pubblico e il ruolo dell'e-government
- ◆ La disuguaglianza dei redditi in Italia. Non solo un problema di altezza
- ◆ Performance d'impresa e capitale umano in un panel di aziende dell'Emilia-Romagna. Da un approccio qualitativo ad uno quantitativo
- ◆ La cittadinanza urbana in contesti marginali. Analisi intersezionale e di genere di diversità e spazio urbano



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

Direttore: Ilario Favaretto

Comitato scientifico: Edoardo Barberis (*Università di Urbino*), Jean-Claude Barbier (*Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne*), Paolo Calza Bini (*Università Sapienza di Roma*), Giancarlo Corò (*Università di Venezia*), Bruno Courault (*CNRS - Centre national de la recherche scientifique - France*), Riccardo De Bonis (*Banca d'Italia*), Sebastiano Fadda (*Università Roma Tre*), Ilario Favaretto (*Università di Urbino*), Germana Giombini (*Università di Urbino*), Giuseppe Gramigna (*Small Business Administration - Washington DC*), Elisa Lello (*Università di Urbino*), Paolo Liberati (*Università Roma Tre*), Maria Lissowska (*Warsaw School of Economics - Polska*), Giovanni Marin (*Università di Urbino*), Massimiliano Mazzanti (*Università di Ferrara*), Maurizio Mistri (*Università di Padova*), Luis Moreno (*CSIC - Consejo Superior de Investigaciones Científicas - España*), Alicia Robb (*University of California at Santa Cruz - USA*), Franco Sotte (*Università Politecnica delle Marche*), Luciano Stefanini (*Università di Urbino*), Engelbert Stockhammer (*Kingston University - UK*), Robert J. Strom (*Ewing Marion Kauffman Foundation - Kansas City*), Davide Ticchi (*Università Politecnica delle Marche*), Giuseppe Travaglini (*Università di Urbino*), Elena Viganò (*Università di Urbino*), Josh Whitford (*Columbia University - New York*).

Comitato di redazione: Andrea Buratti, Gabriele Di Ferdinando, Giovanni Dini.

Redazione: Centro studi SISTEMA, Via Sandro Totti, 4 - Edificio 3 - Piano 2, 60131 Ancona (Italy). Tel. 071 286091 / 071 2860925; fax 071 2860928 - e-mail studi@marche.cna.it

Edizione on line: Sebastiano Miccoli

Gli articoli inediti e non sottoposti alla valutazione di altre riviste, devono essere proposti a questa rivista tramite la piattaforma *Open Journal Systems* (OJS) disponibile al sito <http://ojs.uniurb.it/index.php/argomenti/index>, seguendo le indicazioni presenti alla voce "Invia una proposta" e previa registrazione.

Gli articoli pubblicati sulla Rivista *Argomenti* sono sottoposti a rigorosa procedura di *peer review* in modalità 'doppio cieco'. I revisori sono scelti dal direttore scientifico della Rivista, in base a criteri di competenza, tra esperti esterni o tra i membri del Comitato scientifico.

Gli articoli che la rivista pubblica sono presenti nei seguenti registri di catalogazione: Catalogo italiano dei periodici/Acnp, DOAJ Directory Open Access Journals, Ebsco Discovery Service, Essper, Google Scholar, RePEc (Research Paper in Economics).

Argomenti. Rivista di economia, cultura e ricerca sociale è una pubblicazione dell'Università di Urbino realizzata in collaborazione con la CNA MARCHE.

Questa rivista utilizza Open Journal Systems 2.4.8.0, che è un software open source per la gestione e pubblicazioni di riviste elettroniche. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. E-ISSN 1971-8357 (Online). Registrazione presso il Tribunale di Urbino n. 4/2015 – Direttore responsabile Sergio Giacchi.

III quadrimestre 2019 - Finito di stampare nel mese di dicembre 2019

Ambito di interesse

Argomenti intende coprire uno spazio di discussione a sostegno dell'innovazione della piccola impresa e dei sistemi locali intesi come cardine dello sviluppo italiano ed europeo. La rivista cercherà di dare strumenti alla progettualità e alle concrete capacità di intervento sul territorio impostando analisi empiriche e formulazioni teoriche non fini a se stesse né chiuse in astratte formalizzazioni riservate a pochi interlocutori specializzati, ma sempre inerenti alle problematiche del governo del territorio e alle condizioni per il suo sviluppo. L'intento è di caratterizzare la nuova serie di *Argomenti* secondo caratteri di interdisciplinarietà dell'analisi, utilizzando e mettendo a confronto approcci differenti oltre che esperienze di ricerca diverse per ambito e metodologia.

La rivista si rivolge perciò innanzitutto ai soggetti economici (imprenditori e forze del lavoro), agli studiosi e ai policy maker ai vari livelli. Per le tematiche affrontate e gli orientamenti divulgativi si propone come un utile strumento di studio e approfondimento per studenti e ricercatori che vogliano approfondire le problematiche relative allo sviluppo economico territoriale.

Sommario

La regolamentazione del sistema bancario dopo la crisi di	
<i>Germana Giombini e Giuseppe Travaglini</i>	» 7
<u>Introduzione</u>	8
1. La crisi finanziaria, la crisi dei debiti sovrani e l'impatto sul sistema bancario	» 9
2. Le riforme strutturali	» 14
3. I vincoli patrimoniali	» 16
4. Norme in materia di resolution	» 18
5. La nuova vigilanza bancaria	» 21
Conclusioni	» 22
L'(in)efficienza del settore pubblico e il ruolo dell'e-	
government di Agnese Sacchi e Flavio Squartini	» 25
Introduzione	» 26
1. La teoria economica sulla burocrazia	» 28
2. L'e-government: definizione ed evoluzione	» 31
3. Vantaggi e criticità dell'e-government	» 35
4. L'E-Government Development Index: un confronto tra paesi	» 37
5. La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione in Italia	» 47
6. Osservazioni conclusive e prospettive future	» 48
Appendice	» 53
La disuguaglianza dei redditi in Italia. Non solo un	
problema di altezza di Maurizio Franzini	» 55
Introduzione	» 56
1. Tendenze della disuguaglianza dei redditi in Italia	» 56

2. Disuguaglianza di mercato e redditi da lavoro	»	61
3. Disuguaglianza nei redditi da lavoro	»	62
4. Disuguaglianza e mobilità sociale	»	65
Conclusioni: quali politiche?	»	67

Performance d'impresa e capitale umano in un panel di aziende dell'Emilia-Romagna. Da un approccio qualitativo ad uno quantitativo di *Maria Giovanna Bosco, Matteo*

<i>Michetti, Valentina Giacomini, Claudio Mura, Elisa Valeriani</i>	»	71
Introduzione: la domanda di ricerca	»	72
Letteratura di riferimento	»	73
Elementi descrittivi di contesto: gli effetti della crisi economica sull'occupazione regionale e sulla sua composizione qualitativa	»	78
Metodologia e analisi econometrica	»	86
Conclusioni	»	96
Appendice metodologica	»	100

La cittadinanza urbana in contesti marginali. Analisi intersezionale e di genere di diversità e spazio urbano di

<i>Alba Angelucci</i>	»	111
Introduzione	»	112
Cittadinanza urbana	»	112
Quadro teorico, contesto e metodologia della ricerca	»	114
Principali risultati	»	117
Conclusioni	»	125

La regolamentazione del sistema bancario dopo la crisi

di Germana Giombini* e Giuseppe Travaglini†

Sommario

Il presente articolo mira a descrivere le principali novità intercorse negli anni recenti nella regolamentazione del sistema bancario internazionale, ripercorrendo le fasi principali della crisi finanziaria del 2007-2008 e della crisi dei debiti sovrani del 2010-2011, il loro impatto sulla tenuta del sistema bancario internazionale e le principali proposte di riforma del sistema bancario che si sono originate in risposta alle crisi: (i) le riforme strutturali e il dibattito su tra *wide bank* (banca universale) e *narrow bank* (banca con separazione delle funzioni monetaria e creditizia), (ii) i nuovi vincoli patrimoniali delle banche introdotti dalla agenda di Pittsburgh, (iii) la normativa in materia di *resolution*. Infine, si discutono le principali riforme in termini di vigilanza bancaria.

Parole chiave: regolamentazione, modelli di business delle banche, rischio sistemico, troppo grande per fallire.

Classificazione JEL: G21, G28.

Regulation of the banking system after the economic and financial crisis

Abstract

This article aims to describe the main recent developments in the regulation of the international banking system, retracing the main phases of the financial crisis of 2007-2008 and the sovereign debt crisis of 2010-2011, their impact on the resilience of the international banking system and the main proposals for reform of the banking system that have arisen in response to the crises: (i) the structural reforms and the debate on between the wide bank and the narrow bank, (ii) the new constraints of the banks introduced by the Pittsburgh agenda, (iii) the regulation on resolution. Finally, the main reforms in terms of banking supervision are discussed.

Keywords: regulation, bank business models, systemic risk, too big to fail.

JEL Classification: G21, G28.

* Dipartimento di Economia, Società, Politica dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo. E-mail: germana.giombini@uniurb.it

† Dipartimento di Economia, Società, Politica dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo. E-mail: giuseppe.travaglini@uniurb.it

Introduzione

Le banche sono il principale intermediario finanziario e, nello svolgimento delle loro specifiche funzioni monetarie e creditizie interagiscono direttamente con l'economia reale. Numerose studi hanno rilevato l'esistenza di un'importante correlazione positiva tra crescita economica e sviluppo dei mercati finanziari. Specularmente, le crisi dei sistemi bancari possono avere speciosi effetti negativi sulle economie reali, amplificando l'instabilità dei sistemi economici in presenza sia di crisi reali che finanziarie. Tipicamente, la conseguenza più evidente delle sofferenze finanziarie nei sistemi *bank oriented* è il fenomeno del *credit crunch* e la crescita dei crediti deteriorati, tecnicamente denominati *non performing loans* (NPL).

La crisi finanziaria globale recente ha plasticamente mostrato come il comportamento bancario possa, in condizioni di stress finanziario, propagare e amplificare le turbolenze nate nei mercati finanziari e monetari (Gambacorta, 2016). Infatti, oltre alle funzioni monetarie e creditizie, le banche svolgono una gestione delle esigenze finanziarie delle imprese, in risposta sia alle nuove opportunità di investimento o che agli eventuali squilibri reali. Perciò, se da un lato l'intensificazione degli scambi finanziari consente il finanziamento degli squilibri reali, dall'altro la finanziarizzazione dell'economia reale può indurre i sistemi economici complessi a situazioni di crescente dissociazione finanziaria e di repentina instabilità (Alessandrini, 2015). Le crisi bancarie possono così generare "esternalità negative", giustificando l'adozione di una nuova regolamentazione e di un ritorno ad un più ampio controllo pubblico. Quest'ultimo aspetto diviene cogente quando il sistema finanziario è caratterizzato dalla presenza di banche universali, o *Wide bank*, che possono travalicare le forme di intermediazione senza barriere funzionali e temporali. Le banche universali sono il risultato della deregolamentazione bancaria degli anni 90' in contrapposizione alle *Narrow bank* a cui invece viene concessa la funzione monetaria rinunciando, in tutto o in parte, a quella creditizia. La deregolamentazione, così, ha ridotto al minimo le norme amministrative e procedurali applicate al sistema bancario ed ha puntato al miglioramento dell'efficienza (se possibile) dei mercati e degli intermediari. Efficienza però spesso messa in dubbio alla prova dei fatti.

La crisi finanziaria del 2007-2009 ha difatti mostrato l'altra faccia della medaglia, ossia l'instabilità endogena dei sistemi eccessivamente deregolamentati. Perciò, la prima risposta alla crisi bancaria è stata una nuova intensificazione delle regole di vigilanza. La seconda risposta, alla

crisi dei debiti sovrani (2010-2012), ha dato poi origine al cambiamento radicale degli assetti istituzionali europei con la nascita dell'Unione bancaria e del Meccanismo Europeo di Stabilità. L'insieme di questi mutamenti determina oggi l'assetto e la stabilità del sistema finanziario europeo (Brescia Morra, 2016).

In questo lavoro ordiniamo le novità degli anni più recenti sul tema della Regolamentazione bancaria nazionale ed europea. Il lavoro è organizzato come segue. Il prossimo paragrafo ripercorre le principali fasi della crisi finanziaria del 2007-2008 e quella successiva dei debiti sovrani, con il loro impatto sulla tenuta del sistema bancario e le proposte di riforma in risposta alle due crisi. Il secondo paragrafo entra nel dibattito corrente tra *Wide bank* e *Narrow bank*, mentre quello successivo si concentra sulle novità contenute nella così detta "Agenda di Pittsburgh" relativa ai nuovi vincoli patrimoniali da applicare alle banche per rafforzarne l'assetto economico e finanziario. Una parte dell'analisi è dedicata alla controversa disciplina della *Resolution*. Il paragrafo 4 è dedicato alle principali riforme in termini di vigilanza bancaria. Infine, l'ultima sezione rimarca gli aspetti critici delle nuove normative e presenta alcune riflessioni conclusive.

1. La crisi finanziaria, la crisi dei debiti sovrani e l'impatto sul sistema bancario

Le crisi finanziarie sono definite come "*major disruptions in financial markets characterized by sharp declines in asset prices and firm failures*" (Mishkin e Eakins, 2015: 164).

A partire dall'agosto 2007, gli Usa prima e l'Unione Europea dopo, entrarono in una crisi finanziaria che Alan Greenspan, Presidente della Federal Reserve fino al 2006, definì "*once-in-a-century credit tsunami*"¹.

Come è noto, la crisi finanziaria negli USA iniziò nel sistema bancario collaterale (*Shadow Banking System*) con il crollo dei mutui sub-prime per poi propagarsi alle banche tradizionali e al resto del sistema finanziario.²

A seguito della crisi dei mutui sub-prime, si realizzò il fallimento della banca d'affari *Lehman & Brothers*, e a seguire la crisi di Morgan Stanley e

¹ 23 ottobre 2008, House Oversight and Government Reform Committee in Washington, DC.

² Il sistema bancario ombra, o collaterale, non essendo coperto dalle garanzie di liquidità offerte dalle Banche Centrali risulta molto esposto alle crisi del mercato finanziario. Il mondo delle banche ombra è composto da intermediari, hedge fund, compagnie di assicurazione, istituti di credito ipotecario, fondi pensione e fondi comuni d'investimento (Fratianne, 2016).

Goldman Sachs. Il modello di *Wide banking*, struttura portante della deregolamentazione bancaria venne così messo in discussione.

L'eccesso di potere finanziario mostrò difatti come i rischi legati all'azzardo morale, nelle sue forme di *originate and distribute* e *too big to fail*, potevano essere, e furono difatti, una fonte di altissima instabilità per l'intero sistema finanziario (Alessandrini, 2015). E non solo. In breve tempo, la crisi si propagò all'economia reale, provocando una caduta di reddito e occupazione sia negli Stati Uniti che in Europa. Tale caduta fu ulteriormente amplificata dalla restrizione del credito bancario a famiglie e imprese (credit crunch), dal crollo dei mercati azionari e dei prezzi delle abitazioni (con il cosiddetto effetto ricchezza) e il progressivo deterioramento delle aspettative di famiglie e imprese, con conseguenti ripercussioni negative su consumi e investimenti.

Le conseguenze della crisi sui mercati finanziari e bancari furono amplissime, e il governo statunitense e quelli europei adottarono misure straordinarie di sostegno pubblico per le banche. Il governo americano varò per primo un piano di salvataggio del sistema finanziario e dei grandi istituti di credito, articolato sia in operazioni di nazionalizzazione che in programmi di acquisto di titoli privati. Durante il biennio 2007-2009, si impegnarono complessivamente 7.700 miliardi di dollari per finanziare un programma di acquisto di titoli cartolarizzati Tarp (*Troubled asset relief program*). Oltre ciò, la FED adottò misure di politiche monetarie "non convenzionali", immettendo liquidità sul mercato bancario a tassi prossimi allo zero.

In Europa, nel settembre 2007 la Northern Rock, quinto istituto di credito britannico specializzato nei mutui immobiliari, subì una corsa agli sportelli di dimensione tale da richiedere un intervento di nazionalizzazione da parte della *Bank of England* per un importo pari a 110 miliardi di sterline. La Banca d'Inghilterra si impegnò poi nel salvataggio di altre banche in crisi con ricapitalizzazioni e acquisti di obbligazioni.

Consistenti piani di salvataggio per istituti di credito in difficoltà vennero predisposti da Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Svezia. Nel complesso gli aiuti erogati dai governi europei alle banche dei rispettivi sistemi nazionali raggiungono i 3.166 miliardi di euro, sotto forma di garanzie (2.443 miliardi), ricapitalizzazioni (472 miliardi) e linee di credito e prestiti (251 miliardi).³

L'economia italiana fu colpita pesantemente dalla crisi. Tra il primo trimestre del 2008 e il secondo del 2009 il Pil italiano si ridusse di circa 8

³ Questa sessione si basa su CONSOB "Crisi finanziaria del 2007-2008". Disponibile al sito: <http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-finanziaria-del-2007-2009>

punti percentuali, a fronte di una riduzione media di circa 5 punti nel resto dell'area dell'euro. Nonostante ciò il sistema bancario italiano reagì apparentemente meglio degli altri paesi europei che, come sopra detto, necessitarono invece di notevoli interventi pubblici. Precisamente, alla fine del 2011 l'impatto di tali interventi sul debito pubblico ammontava a 48 punti percentuali del prodotto in Irlanda, a 11 in Germania, a 7 nei Paesi Bassi e in Belgio; in Italia era pari ad appena 0,2 punti (Visco, 2018). Tra la fine del 2012 e l'inizio del 2013 la Spagna fece ricorso a un prestito europeo per oltre 40 miliardi, circa il 4 per cento del PIL.⁴

Inoltre, nel 2010 alcuni paesi europei vennero colpiti dalla così detta crisi del debito pubblico. La crisi di "sostenibilità del debito" si originò nell'ottobre 2009 dal dissesto dei conti pubblici greci, con un prestito di 110 miliardi di euro da parte di UE, BCE e FMI (la *Troika*) a favore della Grecia. Successivamente, nel 2010, emerse la crisi del sistema bancario irlandese le cui perdite ammontavano a 85 miliardi di euro (pari al 55% del Pil); e nel 2011, fu la volta del Portogallo, a cui fu concesso un prestito di 78 miliardi di euro.⁵

Tali crisi determinarono tensioni crescenti su tutti i mercati finanziari internazionali, e una riduzione del merito di credito per tutti i paesi europei esposti finanziariamente. Conseguentemente, si ridusse il merito di credito anche delle banche che operavano nei medesimi paesi, o con consistenti esposizioni in titoli pubblici dei paesi oggetto della crisi. Perciò, il comparto dei titoli bancari, in ragione dei profondi legami con il settore pubblico, risultò quello maggiormente esposto al contagio con conseguenti effetti negativi, non solo finanziari ma anche reali, per le forti restrizioni di credito a imprese e famiglie.

Con il luglio 2011 ebbe inizio la seconda fase della crisi del debito sovrano che coinvolse anche Italia e Spagna. I principali effetti della crisi dei debiti sovrani si manifestarono sui differenziali dei tassi di interessi dei titoli pubblici decennali dei paesi coinvolti rispetto al *Bund* tedesco. Gli spread subirono infatti una brusca impennata e la gravità della crisi venne quantificata nei premi al rischio di insolvenza incidendo direttamente sul costo del finanziamento pubblico. L'aumento dei rendimenti dei titoli

⁴ In questa fase le banche italiane non furono direttamente colpite dalla crisi finanziaria globale sia perché l'attività prevalentemente svolta era di intermediazione del risparmio dalle famiglie alle imprese, sia perché l'assunzione di rischi era controllata dalla Vigilanza sia, infine, perché il nostro paese ha un debito delle famiglie, ancora oggi tra i più bassi in Europa in rapporto sia al PIL sia al reddito disponibile (Visco, 2018).

⁵ Questa sessione si basa su CONSOB "Crisi debito sovrano 2010-2011". Disponibile al sito: <http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-debito-sovrano-2010-2011>

pubblici influi negativamente sulle performance delle banche italiane, agendo su più canali (De Bonis 2018)⁶:

(i) il canale di finanziamento: si verifica un aumento dei tassi di interesse sui prestiti e minori flussi di nuovi prestiti (*credit crunch*);

(ii) il canale delle garanzie collaterali: per ottenere liquidità dalla BCE le banche forniscono obbligazioni a garanzia. L'aumento della rischiosità dei titoli implica una riduzione dei prezzi e la necessità di fornire una quantità maggiore di titoli per ottenere liquidità;

(iii) il canale di redditività e capitalizzazione: le minusvalenze sulle obbligazioni riducono la redditività e implicano una pressione per aumentare la capitalizzazione;

(iv) il canale della finanza pubblica. Se dopo il crollo di Lehman Brothers, le crisi bancarie hanno necessitato di aiuti di Stato, durante la crisi dei debiti sovrani le banche hanno sostenuto la finanza pubblica acquistando titoli di stato (Alessandrini 2015; De Bonis 2018).^{7,8}

La crisi del debito pubblico richiese interventi normativi e regolamentativi, anche a livello sovranazionale europeo, non sempre condivisi, e a diversi livelli.

Innanzitutto, la crisi dei debiti sovrani portò già nel 2011 alla creazione di due meccanismi comuni per la concessione di aiuti finanziari. Il primo,

⁶ Analisi recenti mostrano come le performance dei crediti deteriorati sia solo in parte stati determinati dalla crisi, mentre altri elementi, come la struttura organizzativa della banca sembrano aver influito sulle performance dei prestiti e sui default (Calcagnini et al, 2018; 2019).

⁷ Nonostante ciò, il sistema bancario italiano si è dimostrato molto più resistente di quanto previsto da molti osservatori. La recessione che ha colpito l'economia italiana è stata molto più profonda che in altri paesi europei, ma i costi per i contribuenti - sotto forma di sostegno pubblico alle banche in difficoltà - sono stati molto più bassi che altrove. I costi delle crisi sono stati in gran parte sostenuti dagli azionisti delle banche e dallo stesso settore bancario (Panetta, 2018).

⁸ Nel 2017 lo Stato Italiano è intervenuto per ricapitalizzare Banca Monte Paschi di Siena and per liquidare Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca. Inoltre, per quattro banche fu adottata la risoluzione a Novembre 2015 e infine vendute. A Monte Paschi di Siena venne applicata la ricapitalizzazione precauzionale (*precautionary recapitalisation*), prevista dalla Direttiva comunitaria *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD). L'ammontare di capitale precauzionale richiesto allo Stato italiano per il risanamento dei conti di MPS è stato valutato dalla BCE, con riferimento agli esiti della prova di stress test dall' Autorità Bancaria Europea, a 8.8 miliardi di euro. Con il Decreto-Legge numero 183, Disposizioni urgenti per il settore creditizio, comunemente chiamato Decreto Salva-Banche, approvato il 22 novembre 2015, il governo italiano disciplinò anche la procedura di risoluzione dei quattro istituti bancari Banca delle Marche, Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio e la Cassa di Risparmio della provincia di Chieti (Carichieta) a cui fu applicata la direttiva comunitaria BRRD che non ammette nessun tipo di intervento pubblico a favore di un salvataggio interno (*Bail-in*).

noto come Meccanismo Europeo di Stabilità Finanziaria (*European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM*), di entità limitata (60 miliardi) e finanziato dall'Unione europea. l'altro, il Fondo europeo di stabilità finanziaria (*European Financial Stability Facility, EFSF*), con una capacità maggiore (inizialmente pari a 250 miliardi, poi accresciuta a 440), ma di natura temporanea, garantito dai paesi membri dell'eurozona. Nel 2012 venne poi istituito, mediante trattato intergovernativo il Meccanismo Europeo di Stabilità (*European Stability Mechanism*), la cui funzione fondamentale è concedere, sotto condizionalità, assistenza finanziaria ai paesi membri che – pur avendo un debito pubblico sostenibile – si trovino temporaneamente in difficoltà nel finanziarsi sul mercato. La valutazione di sostenibilità del debito pubblico del paese è effettuata dalla Commissione Europea, di concerto con la BCE (ove possibile, anche insieme all'FMI). La ristrutturazione del debito sovrano è invece presa in considerazione soltanto in casi eccezionali (Visco, 2019). L'ESM ha un capitale sottoscritto pari a 704,8 miliardi, di cui 80,5 sono stati versati; la sua capacità di prestito ammonta a 500 miliardi.

In secondo luogo, la crisi mise in discussione il processo di deregolamentazione bancaria avviatosi con la fine degli anni 80' che diede origine alla così detta banca universale (*Wide Bank*) che poteva operare con forme di intermediazione senza barriere funzionali e temporali, in netta contrapposizione al sistema bancario della *Narrow Bank* in cui si separa la funzione creditizia da quella monetaria.

Come già è stato ricordato sopra, la *Wide Bank* implica una decisa deregolamentazione che porti al minimo le norme amministrative e procedurali che ne disciplinano l'operato, introducendo forme di vigilanza prudenziale al posto di vincoli restrittivi. L'obiettivo era quello di accrescere l'efficienza dei mercati (e degli intermediari) eliminando le barriere alla liquidità tra mercati interdipendenti, così da favorire le operazioni di arbitraggio e le allocazioni ottimali di portafoglio con la crescente diversificazione dei rischi (Alessandrini, 2015).

La maggiore efficienza del sistema bancario universale aveva però necessariamente un contraltare nella maggiore instabilità del sistema stesso. La diversificazione delle linee di attività, le innovazioni nella gestione del rischio, la determinazione dei prezzi dei rischi in base al mercato e la disciplina di mercato sono state considerate salvaguardie efficaci contro i rischi finanziari associati alla rapida espansione delle grandi banche universali. Conseguentemente, le scelte della banca universale sono risultate spesso soggette ad azzardo morale. Difatti, da un lato la maggiore possibilità di diversificare e cedere il rischio ad altri intermediari (il modello *originate*

and distribute) hanno reso le banche meno attente alla valutazione del rischio e più inclini a sostenerne di maggiori. Dall'altro lato, le "grandi" banche universali erano soggette alla presunzione del *too big to fail*, ossia del poter contare su interventi pubblici di salvataggio per evitare fallimenti.

Al fine di far fronte al *trade-off* tra instabilità e efficienza, nel periodo tra il 2008 ed il 2013 sono stati approvati 40 diverse normative da quelle sulle autorità finanziarie internazionali, a quelle su banche e assicurazioni, a quelle sul rating e i servizi di pagamento. Le proposte di riforma dei sistemi bancari si sono quindi sviluppate in tre direzioni complementari:

- (a) Riforme strutturali: scindere il sistema bancario tra banche commerciali e banche d'investimento;
- (b) Reintroduzione di più stringenti vincoli patrimoniali per le banche;
- (c) Varo di nuove norme maggiormente vincolanti in materia di Liquidazione e *Resolution*.

2. Le riforme strutturali

Il sistema bancario universale ingloba l'attività di raccolta del risparmio e quella di erogazione del credito, favorendo però spesso operazioni speculative a danno del settore privato (famiglie e imprese).

Partendo dal presupposto che le banche non gestiscono il rischio efficacemente perché i mercati finanziari sono inefficienti, De Grauwe (2009) suggerisce, come possibile argine all'instabilità, un ritorno al *Glass-Steagall Act* del 1932 che sanciva la separazione delle due attività delle banche, distinguendo tra banche commerciali - che hanno come principale funzione quella monetaria di raccolta dei depositi e secondariamente una funzione creditizia di importi ridotti e di breve periodo -, e banche d'investimento - che esercitano attività finanziarie più rischiose e che non possono finanziarsi raccogliendo depositi dall'economia e dalle banche commerciali.

L'ipotesi più restrittiva è che l'istituto bancario abbia un coefficiente di riserva obbligatoria sui depositi in conto corrente pari a 1, ovvero che sia obbligato a detenere a riserva il 100% del deposito senza la possibilità di utilizzo per operazioni di investimento o speculative.

La prima proposta di ritorno alla *Narrow bank* con il 100% di riserva risale al periodo successivo alla Grande Depressione degli anni '30 confermando come a seguito di periodi di instabilità diviene prioritaria la volontà di limitare l'azione delle banche. Alla *Narrow bank*, dunque, sarebbe richiesto di svolgere esclusivamente la funzione monetaria, rinunciando a

quella creditizia che verrà poi svolta da altre sezioni separate della stessa banca o da altri intermediari. A questa ipotesi fortemente restrittiva, il dibattito ha di recente affiancato l'ipotesi di una banca commerciale che svolge la funzione monetaria con erogazione del credito a breve termine (Alessandrini, 2015).

Un'ulteriore motivazione che spinge alla divisione del sistema bancario deriva dalla necessità di adeguarsi al sistema idealizzato dal legislatore. Per limitare l'azzardo morale dovuto al *too big to fail* o si riducono le dimensioni dell'istituto bancario oppure si aumentano i parametri di riferimento imposti dalla regolamentazione. Nella banca universale il rischio è che i risparmiatori, in quanto non azionisti, si ritrovino inconsapevolmente a coprire le eventuali perdite sotto la formula del *Bail-in*. In questa prospettiva, la divisione del sistema bancario viene evocata per rendere più consapevole il risparmiatore circa la possibilità di scegliere tra banca commerciali e banca d'affari con remunerazioni più elevate ma ben più rischiose. Inoltre, tale suddivisione - implicando la specializzazione dell'intermediario bancario - potrebbe creare maggiore efficienza e rafforzare il sistema finanziario medesimo (Gambacorta, 2016).

L'elemento comune alle diverse e più recenti proposte - tra cui la "Volcker rule" negli Stati Uniti, le proposte della Commissione Vickers per il Regno Unito, la relazione Liikanen alla Commissione europea e i progetti legislativi in Francia e Germania - è la separazione *obbligatoria* dell'attività bancaria commerciale dalle attività tipiche dei mercati mobiliari (Gambacorta, 2016). Queste proposte segnano evidentemente un'inversione di paradigma rispetto a due decenni precedenti. La complessità organizzativa e gestionale di molte banche e la loro interconnessione ha aumentato il rischio sistemico invece di ridurlo, contribuendo al contagio interno e alla creazione di un pesante onere potenziale per i risparmiatori che ne dovessero sostenere le perdite.

Perciò, la logica delle "misure strutturali" è quella di isolare alcuni tipi di attività finanziarie considerate rilevanti per l'economia reale o significative per motivi di tutela dei risparmiatori/depositanti, dai rischi derivanti da attività potenzialmente rischiose e meno importanti. La linea di demarcazione, difficile però da individuare, è generalmente tra le attività bancarie "commerciali" e quelle "di investimento", il che ovviamente limita il modello bancario universale.

Gambacorta (2016) descrive i possibili benefici che si potrebbero ottenere da riforme strutturali così fatte. In primo luogo, il ritorno al *Narrow Banking* può proteggere le istituzioni da perdite esterne. In secondo luogo, può ridurre il rischio di azzardo morale. In terzo luogo, può ridurre la complessità, e

possibilmente le dimensioni, delle organizzazioni bancarie, rendendole più trasparenti, riducendo il rischio morale e rafforzando la disciplina di mercato. Inoltre, si ridurrebbe la portata dei conflitti di interesse e per gli istituti più piccoli il rischio di una cattura regolamentare.

Tuttavia, una tale riforma strutturale può essere soggetta ad altri rischi. In particolare, le banche potrebbero rispondere alle riforme spostando le attività al di fuori del perimetro della regolamentazione. In secondo luogo, la regolamentazione strutturale può, attraverso diversi canali, incidere sulle attività internazionali delle banche universali. Inoltre, la separazione può limitare l'allocazione del capitale e della liquidità all'interno di un gruppo bancario operante a livello mondiale. Attraverso queste strettoie, la regolamentazione strutturale può contribuire alla frammentazione dei mercati bancari secondo le linee nazionali. Infine, la regolamentazione strutturale può creare modelli di business che, di fatto, sono più difficili da controllare e risolvere. Ad oggi, in Europa, il dibattito *Narrow Bank Wide Bank* è aperto.

3. I vincoli patrimoniali

Nel 2009, nella fase di transizione della crisi economica internazionale, le economie del G-20 si sono incontrate a Pittsburgh per adottare una serie di politiche, regolamenti e riforme per promuovere una crescita economica forte, sostenibile e bilanciata. In riferimento al sistema bancario, la dichiarazione finale di Pittsburgh afferma che uno degli obiettivi è

*To make sure our regulatory system for banks and other financial firms reins in the excesses that led to the crisis. Where reckless behavior and a lack of responsibility led to crisis, we will not allow a return to banking as usual.*⁹

Dal vertice risultava perciò determinante il rafforzamento del sistema internazionale di regolamentazione finanziaria e del sistema bancario. Gli obiettivi del G-20 erano sia di incoraggiare la ripresa dei prestiti alle famiglie e alle imprese, sia di limitare il ritorno delle aberrazioni che avevano portato alla crisi finanziaria. In quest'ottica, gli istituti finanziari avrebbero dovuto avere regole più severe per l'assunzione di rischi e una maggiore trasparenza

⁹ LEADERS' STATEMENT. THE PITTSBURGH SUMMIT SEPTEMBER 24 – 25 2009. Disponibile a: <https://www.oecd.org/g20/summits/pittsburgh/G20-Pittsburgh-Leaders-Declaration.pdf>

nelle *governance* e nelle loro operazioni. La vigilanza e la nuova regolamentazione avrebbero dovuto essere coerenti e consolidate con standard elevati.

Al centro della riforma del sistema finanziario globale la dichiarazione di Pittsburgh immaginava norme patrimoniali più rigorose, integrate da chiari incentivi per attenuare le pratiche di assunzione di rischi eccessivi. Gli obiettivi erano i seguenti:

1 - Creare capitale bancario di alta qualità e mitigarne la prociclicità: da attuare tramite regole concordate a livello internazionale per migliorare sia la quantità che la qualità del capitale delle banche e per scoraggiare l'eccessiva leva finanziaria. A questo fine, si sottolineava l'importanza delle misure chiave concordate dall'organo di vigilanza del Comitato di Basilea per rafforzare la vigilanza e la regolamentazione del settore bancario.¹⁰

¹⁰ I primi due Accordi di Basilea sui requisiti patrimoniali, conclusi rispettivamente nel 1988 e nel 2004, hanno introdotto l'obbligo per le banche di detenere un certo patrimonio come garanzia in caso in cui i prestiti erogati non vadano a buon fine. La differenza principale era che Basilea I imponeva alle banche unicamente di avere un requisito minimo di capitale in funzione del loro attivo. Il successivo Accordo di Basilea II invece mirò a ridurre la rigidità del primo e a ridefinire sia i requisiti patrimoniali di garanzia sia di comportamento nel mercato, introducendo requisiti in materia di divulgazione di informazioni sul capitale e sulla gestione dei rischi. Basilea II si basa su tre pilastri:

1. Richiede requisiti patrimoniali minimi: approfondisce le misure già introdotte con Basilea I con l'obiettivo di aumentare i requisiti patrimoniali di copertura e fronteggiare i rischi ai quali è esposta l'attività bancaria e finanziaria: di credito, di mercato, operativo;

2. Richiede alle banche di dotarsi di una strategia e di un processo di controllo sull'adeguatezza patrimoniale;

3. Disciplina del mercato: introduzione di obblighi di informativa e di trasparenza verso il pubblico riguardanti l'adeguatezza patrimoniale, esposizione ai rischi e le caratteristiche generali dei relativi sistemi di controllo e gestione.

Nel 2010 Basilea III amplia le richieste rendendo più stringenti i requisiti patrimoniali delle banche. Il principio base è il passaggio dalla riserva di liquidità a favore della valutazione della capacità di recupero della liquidità in situazioni di emergenza. Le linee guida prudenziali sono state delineate per poter permettere alle banche di poter intervenire con i propri estintori, intesi come mezzi di intervento rapido per spegnere focolai di crisi, senza dover contare esclusivamente sulla possibilità di poter attingere alla fonte primaria della liquidità offerta dalla Banca Centrale.

Allo scopo alle banche viene chiesto di:

- Dotarsi di buffer stock ovvero di un cuscinetto minimo di attività liquide di alta qualità per rispondere alle crisi di illiquidità improvvise;

- Preparare un piano di emergenza in chiave prospettica per dimostrare la capacità di tenuta davanti a crisi durevoli;

- Aggiungere un buffer flessibile di liquidità a scopo anticiclico da accumulare in periodi di espansione eccessiva del credito rispetto al PIL per frenare le bolle immobiliari e finanziarie.

2 - Riformare le pratiche retributive a sostegno della stabilità finanziaria: l'eccessiva remunerazione nel settore finanziario aveva incoraggiato l'assunzione di rischi eccessivi. A questo scopo, la dichiarazione di Pittsburgh sosteneva gli standard di attuazione del *Financial Stability Board* (FSB) volti ad allineare le retribuzioni alla creazione di valore a lungo termine, e non all'assunzione di rischi eccessivi

3 - Miglioramento dei mercati dei derivati over-the-counter (OTC): tutti i contratti derivati OTC standardizzati avrebbero dovuto essere negoziati in borsa o su piattaforme elettroniche di negoziazione.

Trapanese (2019) ha recentemente analizzato lo stato di implementazione definito in sede G-20 nelle principali giurisdizioni. Dall'analisi emergono i seguenti aspetti. La *governance* globale della finanza è stata rafforzata attraverso il potenziamento del ruolo e delle funzioni delle istituzioni e dei comitati internazionali. I nuovi standard in materia di capitale e di liquidità di Basilea III sono oggi attuati in tutte le giurisdizioni del *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS). A marzo 2019 in tutte le 27 giurisdizioni che partecipano al BCBS sono in vigore gli standard di Basilea III del 2010, relativi al capitale, ai buffer di conservazione del capitale e alla liquidità (Liquidity Coverage Ratio – LCR). Per quanto riguarda il settore dell'intermediazione finanziaria non bancaria, si è ridotto il novero delle attività svolte da tali soggetti, nell'ottica di ottenere una riduzione del rischio. Le criticità principali degli accordi di Basilea III riguardano da un lato gli elevati costi di implementazione, dall'altro la constatazione che le categorie di rischio sono definite ex ante mentre il rischio finale (ex-post) è determinato dall'interazione delle regole con un sistema finanziario caratterizzato da elevata complessità.

Nonostante ciò, la proposta di aumentare i vincoli patrimoniali delle banche risulta essere uno degli elementi necessari per garantire la stabilità e l'efficienza del sistema finanziario.

4. Norme in materia di *Resolution*

Infine, la vigilanza sulle grandi banche “sistemiche” ha subito revisioni sostanziali e negli anni più recenti sono stati introdotti meccanismi di gestione delle crisi di queste banche con l'obiettivo di ridurre l'intervento pubblico (la cosiddetta *resolution*). La filosofia alla base di queste riforme è la volontà di evitare che siano i contribuenti a sostenere i costi della crisi del sistema finanziario.

In Europa, per i paesi dell'eurozona è stato istituito il *Single Resolution Mechanism* (SRM) con l'istituzione del Comitato unico di risoluzione delle crisi (CSR) e del Fondo unico di risoluzione delle crisi (FSR) per la risoluzione delle banche in fallimento. L'obiettivo è quello di ottenere un processo decisionale rapido anche se complesso. I principali testi legislativi, entrati in vigore nel 2016, sono il regolamento SRM e la Direttiva comunitaria numero 59/2014 che introduce in tutti i paesi dell'Unione Europea nuove regole armonizzate per prevenire e gestire le crisi delle banche e delle imprese di investimento. Tale normativa è conosciuta come *Bank recovery and resolution directive* (BRRD).

Le nuove norme sono state introdotte per gestire le crisi in modo ordinato attraverso strumenti più efficaci e l'utilizzo di risorse del settore privato, riducendo gli effetti negativi sul sistema economico ed evitando che il costo dei salvataggi gravi sui contribuenti (Banca d'Italia, 2017). La direttiva traccia le condizioni di risoluzione e gli strumenti di risoluzione.

Per quanto riguarda le *condizioni di risoluzione* esse sono definite come tutte quelle condizioni che una banca deve rispettare per poter essere soggetta alla procedura di risoluzione. Esse sono:

- La banca è in dissesto o a rischio di dissesto (ad esempio, quando, a causa di perdite, l'intermediario abbia azzerato o ridotto in modo significativo il proprio capitale);
- Non si ritiene che misure alternative di natura privata (quali aumenti di capitale) o di vigilanza consentano di evitare in tempi ragionevoli il dissesto dell'intermediario;
- Sottoporre la banca alla liquidazione ordinaria non permetterebbe di salvaguardare la stabilità sistemica, di proteggere depositanti e clienti, di assicurare la continuità dei servizi finanziari essenziali e, quindi, la risoluzione è necessaria nell'interesse pubblico (Banca d'Italia, 2017).

Gli *strumenti di risoluzione*, definiti dalla Direttiva 59/2014, potranno essere:

- Vendere una parte dell'attività a un acquirente privato;
- Trasferire temporaneamente le attività e passività a un'entità (*bridge bank* – banca ponte) costituita e gestita dalle autorità per proseguire le funzioni più importanti, in vista di una successiva vendita sul mercato;
- Trasferire le attività deteriorate a un veicolo (*bad bank* – banca cattiva) che ne gestisca la liquidazione in tempi ragionevoli;
- applicare il *Bail-in*, ossia svalutare azioni e crediti e convertirli in azioni per assorbire le perdite e ricapitalizzare la banca in difficoltà o una nuova entità che ne continui le funzioni essenziali (Banca d'Italia, 2017).

La direttiva prevede dunque il passaggio dal *bail-out* (salvataggio esterno) al *bail-in* (salvataggio interno). Il *bail-in* viene definito come “*Recapitalise a failing institution, by writing down or converting the troubled bank's liabilities into capital*” (Peresso, 2019 p.32).

Di conseguenza, si crea una graduatoria dei soggetti chiamati a sottoscrivere le perdite delle banche: per favorire la sua ristrutturazione, ad essere chiamati in causa sono in primo luogo gli azionisti, in secondo luogo i creditori classificati in base al tipo di privilegio che detengono e in ultima istanza anche i depositanti con più di 100.000 euro se la somma tra azionisti e obbligazionisti non arriva alla soglia dell'8% del capitale perduto.

La Direttiva mira dunque a sottoporre una banca ad un processo di risoluzione ovvero avviare un processo di ristrutturazione gestito da autorità indipendenti che, utilizzando le tecniche e i poteri offerti dalla BRRD, eviti interruzioni dell'attività bancaria a favore di una ristrutturazione della parte sana dell'istituto.

Tra i due estremi (*Bail-in* e *Bail-out*) esiste poi una terza possibilità: la ricapitalizzazione precauzionale ad opera dello Stato. Di fatto è una nazionalizzazione che può essere fatta solo se alcune condizioni sono rispettate. Ad esempio se l'istituto è solvibile, o se c'è un rischio per la stabilità finanziaria del Paese a seguito della crisi dell'intermediario. L'intervento pubblico straordinario richiede comunque la ripartizione dei costi del salvataggio tra azionisti e creditori attraverso l'applicazione del *Bail-in* in misura almeno pari all'8% del totale del passivo.

Ad oggi, i regimi normativi in materia di *resolution* in linea con i postulati dell'FSB su tutti gli aspetti chiave (identificazione degli intermediari sistemici, quadro istituzionale, poteri delle autorità, accordi di cooperazione cross-border, preparazione degli intermediari e delle autorità) sono stati recepiti in quasi tutte le giurisdizioni del G-20 (Trapanese, 2019).

Tuttavia, sulla base dei dati di fine 2018, l'implementazione è ancora incompleta in alcune giurisdizioni FSB dove non è stato ancora finalizzato il processo normativo interno con riferimento ad alcuni importanti poteri di cui le autorità devono disporre in caso di risoluzione.

L'attuazione del *Bail-in* è soggetta a una serie di sfide economiche, tecniche e politiche (Restoy, 2018, p.2). Da un punto di vista economico, il principale rischio associato al *Bail-in* è che l'imposizione di perdite a specifiche categorie di creditori possa provocare effetti sistemici negativi, in particolare se attivata in un periodo di stress generalizzato nel settore bancario. Da un punto di vista tecnico, l'effettiva esecuzione del *Bail-in* dipende dall'esistenza di una serie di condizioni, tra cui: procedure di valutazione accurate; procedure appropriate nelle borse valori e nei

depositari; una strategia di comunicazione efficace; e un processo agevole di adeguamento dei diritti degli azionisti e dei creditori. Da un punto di vista più politico, lo strumento del *Bail-in* comporta, in ultima analisi, l'intervento di una autorità amministrativa che opera al di fuori delle normali procedure di insolvenza. Inoltre, per le banche transfrontaliere, le azioni di risoluzione delle crisi saranno spesso intraprese da autorità amministrative situate al di fuori della giurisdizione in cui sono stati individuati i problemi e/o al di fuori della giurisdizione in cui sono stati emessi gli strumenti finanziari interessati e/o al di fuori delle giurisdizioni in cui può risiedere la maggior parte degli investitori in tali strumenti finanziari.

5. La nuova vigilanza bancaria

In Europa, una delle riforme recenti ha riguardato la nuova vigilanza bancaria. Come descritto da Brescia Morra e Mele (2014, p.1) il regolamento del consiglio n.1024/2013 ha istituito il Meccanismo Unico di Vigilanza (MVU) composto dalla Banca Centrale Europea (BCE) e dalle autorità nazionali competenti dei paesi dell'area dell'euro (con possibilità di adesione anche da parte degli altri paesi dell'UE). Il MUV prevede un sistema complesso di ripartizione delle competenze tra BCE e le autorità nazionali.

Tutte le banche dell'area euro sono assoggettate al MVU ma ripartite in due sottogruppi: quelle di grandi dimensioni c.d. "*of significant relevance*" (circa 130 intermediari individuati in base ad una serie di parametri fissati dal Regolamento) e quelle meno rilevanti c.d. "*less significant*". In principio, spetta alla BCE la vigilanza sulle prime e alle autorità nazionali quella sulle seconde. In concreto non è irrilevante il ruolo svolto dalle autorità nazionali nei procedimenti di competenza della BCE, mentre quest'ultima ha poteri di indirizzo importanti sull'attività di vigilanza che le autorità nazionali svolgono nei confronti delle banche "*less significant*".

Il *framework regulation* individua le procedure di cooperazione tra le autorità nazionali e la BCE in merito alla vigilanza sugli enti "*of significant relevance*" e "*less significant*". Brescia Morra e Mele (2014) distinguono tra le seguenti:¹¹

- Materie di competenza esclusiva della BCE: (art. 4 Reg. 1024/2013) riguardano poteri che abbracciano profili cruciali dell'azione di vigilanza, tra cui il potere decisionale relativo all'ingresso sul mercato e agli assetti

¹¹ Si rimanda a Brescia Morra e Mele (2014) per una declinazione esaustiva delle funzioni e ruoli della nuova vigilanza bancaria.

proprietari; misure di “*early intervention*” come l’applicazione di requisiti patrimoniali più stringenti di quelli ordinari, il divieto di distribuzione degli utili e il potere di rimuovere uno o più amministratori.

- Materie concorrenti: la competenza è attribuita alla BCE ovvero alle autorità nazionali sulla base di alcuni criteri legati alle dimensioni dell’intermediario interessato. In questa categoria sono elencate le materie che prevedono compiti di ordinaria supervisione, come la verifica del rispetto della disciplina prudenziale nelle componenti qualitative e quantitative e di informativa al pubblico; la conduzione del processo di revisione e valutazione prudenziale e degli stress test; la vigilanza su base consolidata e quella supplementare sui conglomerati finanziari; i piani di risanamento e le misure di intervento precoce; alcuni compiti in materia di vigilanza macroprudenziale.

- Materie di competenza esclusiva delle autorità nazionali. Riguardano soprattutto la disciplina relativa alle banche “*less significant*”. Inoltre, esistono materie non ricomprese nel MUV le quali continuano ad essere di esclusiva prerogativa delle autorità nazionali. Ci si riferisce all’attività di supervisione in materia di: protezione dei consumatori; contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; servizi di pagamento; vigilanza sui soggetti non bancari; controlli sulle banche di paesi terzi che intendono operare nell’UE attraverso succursali o in regime di libera prestazione di servizi (Brescia Mele, 2014 p.2).

Gli autori concludono affermando che il MVU rappresenta un modello di cooperazione asimmetrica in cui si esplica l’integrazione operativa e organizzativa tra apparati nazionali ed europei senza indebolire le amministrazioni nazionali a vantaggio di quelle europee. Ovviamente, la BCE è il responsabile del funzionamento del MVU.

Conclusioni

La crisi economica e finanziaria del 2007 ha generato, a partire dall’Agenda del G-20 di Pittsburgh del 2009, un’importante trasformazione del sistema bancario. Se il dibattito sulle riforme del sistema bancario e su come bilanciare il *trade-off* tra instabilità ed efficienza dei modelli contrapposti *narrow bank* e *wide bank*, ancora non ha trovato soluzione, il recepimento e l’adozione dei nuovi vincoli patrimoniali, conosciuti come Basilea III è invece a buon punto.

Le normative in termini di *resolution* sono state recepite, ma non ovunque attuate, e le sfide in questo caso sono non solo tecniche ma anche economiche

e politiche. Inoltre, i fallimenti bancari della crisi hanno aperto la strada alla riforma della vigilanza bancaria, quale strumento garante della stabilità del sistema finanziario ed economico di ogni Paese. Certo è un percorso lungo che può generare delle contraddizioni e danni collaterali per banche e risparmiatori se il contesto normativo non viene reso coerente e applicato velocemente, almeno nel contesto dell'eurozona.

Infine, una breve riflessione a parte merita il dibattito recente sulla riforma dell'ESM. Tale proposta sta suscitando, almeno in Italia, un dibattito acceso e spesso confuso. La riforma del ESM interviene in tre aree principali: (1) la *governance* e i compiti dell'ESM nell'ambito dell'assistenza finanziaria ai paesi membri, (2) le condizioni per la concessione di tale assistenza e (3) la funzione dell'ESM come sostegno di emergenza del Fondo di risoluzione unico. I timori principali riguardano la *condizionalità* che determina la concessione degli aiuti e l'implicazione controversa circa la *ristrutturazione* automatica del debito pubblico come condizione per accedere all'ESM.

E' difficile dare un giudizio. Però le maggiori perplessità riguardano la possibilità di dare ai mercati segnali che, si teme, possano spingere gli investitori internazionali a ripudiare i titoli del debito pubblico italiano, causando una crisi del debito o almeno accelerarla, piuttosto che stabilizzare i mercati finanziari. In definitiva, una condizione di sostenibilità complessa che però non deve far dimenticare che il debito pubblico italiano è troppo alto e va ridotto nel medio periodo.

Ringraziamenti

Siamo grati a Riccardo de Bonis e Giorgio Calcagnini per il materiale gentilmente fornito ed i suggerimenti elargiti.

Riferimenti bibliografici

- Alessandrini P. (2015). *Economia e politica della moneta. Nel labirinto della finanza*. Seconda edizione. ilMulino. Bologna.
- Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria 1/2017*, aprile 2017.
- Brescia Morra C. (2016). *Il diritto delle banche*. ilMulino. Bologna.
- Brescia Morra C. e Mele G. (2014). *La nuova vigilanza bancaria: i rapporti tra BCE e autorità nazionali*. <https://www.finriskalert.it/?p=1226>
- Consob. *Crisi finanziaria del 2007-2008*.
<http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-finanziaria-del-2007-2009>
- Calcagnini G, R. Cole, G. Giombini e Grandicelli G. (2018). *Hierarchy of Bank Loan Approval and Loan Performance*, *Economia Politica*, 35: 935–954.

Calcagnini G, R. Cole, G. Giombini e Travaglini G. (2019). Bank Loan Deterioration: Is It All Fault of the Crisis? WP 1907, Dipartimento di Economia, Società, Politica. Università di Urbino Carlo Bo.

De Bonis R. (2018). How monetary policy reacted to the long crisis and to deflation risks. Presentazione presso il Dipartimento di Economia, Società, Politica, Università di Urbino, 5 dicembre 2018.

De Grauwe P. (2009). Lessons From The Banking Crisis: A Return To Narrow Banking, CESifo DICE Report 2/2009.

Fратиanni M. (2017). It is time to separate money banks from credit banks in Italy, Mofir *Working paper n. 138*, Università Politecnica delle Marche.

Gambacorta L. (2016). Relationship and Transaction Lending: New Evidence and Perspectives *Emerging Markets Finance & Trade*, 52:70–75, 2016.

Gambacorta L. e A. van Rixtel (2013). Structural bank regulation initiatives: approaches and implications. *BIS Working Papers No 412*.

Mishkin F.S e S. Eakins (2015). *Financial Markets and Institutions*, 8th Edition. Pearson. United States.

Panetta F. (2018). Italian Banks: where they stand and the challenges ahead. Relazione presentata alla *Bank of America Merrill Lynch Italy Day Conference*, Londra 19 febbraio 2018.

Peresso E. (2019). EU priorities for financial markets. The Banking Union and the Capital Markets Union. Presentazione presso la Commissione Europea, Bruxelles, 6 dicembre 2019.

Restoy F. (2018). Bail-in in the new bank resolution framework: is there an issue with the middle class? IADI-ERC International Conference: “Resolution and deposit guarantee schemes in Europe: incomplete processes and uncertain outcomes”, Napoli, 23 Marzo 2018.

Trapanese M. (2019). L’Agenda del G-20 per la regolamentazione finanziaria: stato di attuazione e principali questioni aperte a dieci anni dalla crisi. *Questioni di Economia e Finanza. Occasional Paper n. 529*, Banca d’Italia.

Visco I. (2018). Banche e finanza dopo la crisi: lezioni e sfide. Lectio magistralis Università degli studi di Roma “Tor Vergata”, 16 aprile 2018.

Visco I. (2019). Audizione sul funzionamento del Meccanismo europeo di stabilità e sulle sue prospettive di riforma, Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e programmazione) e XIV (Politiche dell’Unione europea) della Camera dei Deputati, Roma 4 dicembre 2019.

L'(in)efficienza del settore pubblico e il ruolo dell'*e-government*

di Agnese Sacchi* e Flavio Squartini†

Sommario

Il lavoro analizza il comportamento opportunistico della burocrazia e gli effetti negativi che ne possono derivare per il settore pubblico, seguendo l'approccio della *Public Choice*. Tra i possibili rimedi all'inefficienza causata dalla burocrazia, focalizziamo l'attenzione sul ruolo giocato dall'avanzamento tecnologico. L'adozione di nuove procedure informatiche e la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, attraverso il cosiddetto *e-government*, possono offrire un valido supporto nel processo di snellimento della burocrazia. Questo percorso è già stato intrapreso da tutti i 193 Stati membri delle Nazioni Unite, in linea con gli obiettivi politici considerati di primaria importanza per il 2017.

Parole chiave: amministrazione digitale, burocrazia, inefficienza allocativa, cambiamento tecnologico.

Classificazione JEL: D73, L86, O38, H83

The (in)efficiency of the public sector and the role of the *e-government*

Abstract

The paper analyzes the opportunistic behavior of the bureaucracy and the negative effects that can derive from it for the public sector, following the *Public Choice* literature. Among the possible remedies to the inefficiency caused by the bureaucracy, we focus our attention on the role played by the technological changes. The adoption of new online procedures and the digitalization of the public sector, through the so-called *e-government*, can offer a valid support in streamlining the bureaucracy. This path has been undertaken by all 193 United Nations member states, in line with the countries' priorities among policy objectives in 2017.

Keywords: e-government, bureaucracy, economic inefficiency, technological change.

JEL Classification: D73, L86, O38, H83.

* Dipartimento di Economia e Diritto, La Sapienza Università di Roma, Via del Castro Laurenziano 9, 00161, Roma. E-mail: agnese.sacchi@uniroma1.it

† Facoltà di Economia, La Sapienza Università di Roma, Via del Castro Laurenziano 9, 00161, Roma. E-mail: flaviosquartini@gmail.com

Introduzione

L'intervento del settore pubblico nell'economia avviene normalmente allo scopo di eliminare, o almeno mitigare, i fallimenti del mercato, indirizzando il sistema economico verso determinati obiettivi, stabiliti dai politici — legittimati dai meccanismi di voto e dal consenso degli elettori nelle moderne democrazie — di concerto con i burocrati, nell'ambito dell'attuazione dei programmi di governo. Per implementare le politiche pubbliche ed espletare le proprie funzioni, il decisore politico necessita, infatti, di “agenti” che operino concretamente per la fornitura e l'erogazione di beni e servizi pubblici ai cittadini.

In questo scenario, si instaura un rapporto di agenzia tra organi decisori (di natura politica) e organismi funzionali (di natura amministrativa), a cui appartiene la burocrazia.¹⁶ Essendo questo un rapporto di delega, definito dalla teoria economica “modello principale-agente” o “rapporto di agenzia” (Cook e Wood, 1989; Waterman e Meier, 1998), ne derivano problemi relativi alla presenza di informazione imperfetta e asimmetrica tra le parti con conseguenti comportamenti di azzardo morale (*moral hazard*) da parte di chi può sfruttare il vantaggio informativo, come l'apparato burocratico nel nostro caso. Ad esempio, i burocrati, in quanto personale tecnico, sono maggiormente in grado di conoscere i veri costi di fornitura di beni e servizi pubblici (data anche la complessa definizione di tali costi in qualche caso) e di ottenere benefici personali di natura economica (rendita, maggiore retribuzione, ecc.) e non (prestigio, ecc.), utilizzando in modo opportunistico tale informazione.

Oltre a ciò, una sostanziale differenza tra politici e burocrati consiste nel fatto che, mentre i politici sono vincolati nelle loro azioni dagli interessi di elettori e gruppi di pressione (le cosiddette *lobbies*), e al cui giudizio devono sottoporsi periodicamente in occasione delle elezioni, i burocrati possono agire prevalentemente come “forza indipendente” (Mueller, 1987) in questo processo, non dovendo tutelare altro interesse che il proprio. Detto altrimenti, il politico è ancorato alla responsabilità politica (*accountability*) verso i suoi

¹⁶ L'etimologia del termine burocrazia deriva dal francese *bureau* (“ufficio”) e dal greco *κράτος* (“potere”), da cui letteralmente “potere dell'ufficio” e di conseguenza “potere dei funzionari” (Von Mises, 1944). Il termine acquisì nel tempo un carattere dispregiativo a partire già dalla seconda metà del XVII secolo, connotazione che secondo Niskanen (1968, 1971) non deve però interessare l'economista nell'ambito della sua analisi. Sempre secondo il Niskanen questa accezione del termine era da ricollegare, fino alla metà del secolo scorso, ad una scarsa comprensione del comportamento dei *bureaux* dovuta non tanto alla mancanza di esperienza in materia, quanto alla scarsità di studi scientifici a riguardo. Di fatti la burocrazia, nei suoi tratti essenziali, è probabilmente la più antica forma di organizzazione di livello superiore alle prime comunità tribali.

cittadini, in quanto eletto, mentre il burocrate sfugge maggiormente a questo tipo di responsabilità essendo normalmente nominato (*appointed*) e non avendo bisogno, per questo motivo, di una periodica riconferma da parte della collettività.

Tutti questi elementi contribuiscono a spiegare la possibilità di comportamento opportunistico da parte della burocrazia che può, da ultimo, dare luogo all'inefficienza del settore pubblico (Niskanen, 1968, 1971). Secondo la scuola della *Public Choice*, una causa della crescita eccessiva della spesa pubblica nei moderni Stati è, per l'appunto, la presenza (e il comportamento) della burocrazia. L'idea sostanziale è che i burocrati facciano spendere ai politici più risorse di quanto sia necessario per la realizzazione dei loro programmi di governo. Tale spreco di risorse pubbliche potrebbe, da ultimo, contribuire a frenare la crescita e lo sviluppo economico di un paese.

In questo lavoro, concentreremo l'attenzione sul rapporto di agenzia tra politici e burocrati. In particolare, studieremo le ragioni che danno luogo al comportamento opportunistico della burocrazia e gli effetti negativi che ne possono derivare per il settore pubblico e per l'intero sistema economico. Analizzeremo brevemente i principali modelli proposti dalla teoria economica sulla burocrazia e discuteremo i possibili rimedi all'inefficienza causata dall'apparato burocratico. In relazione a ciò, focalizzeremo l'attenzione sul ruolo giocato dall'avanzamento tecnologico tipico del nostro tempo, legato alla diffusione e all'elevato utilizzo della rete Internet.

In questo contesto, la rivoluzione digitale e l'adozione di nuove procedure informatiche possono offrire, tra le altre cose, un valido supporto nel processo di snellimento della burocrazia. In particolare, la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione (PA) attraverso il cosiddetto *e-government*, e il ricorso a strumenti ad esso collegati, potrebbe rappresentare una svolta positiva e poco costosa nel combattere le inefficienze del sistema pubblico legate all'apparato burocratico (Gascó, 2003; Zouridis e Thaens, 2003; Gil-Garcia e Pardo, 2005).

Nel lavoro mostreremo come questo percorso sia stato intrapreso ormai da tutti i 193 Stati membri delle Nazioni Unite con un'articolazione in cinque fasi, delle quali l'ultima rappresenta il punto di arrivo, in cui vi sia perfetta integrazione tra l'apparato burocratico fisico e quello *online*. Lo stato di avanzamento dell'*e-government* nei vari paesi in questo percorso a tappe viene misurato da un apposito indicatore chiamato *E-Government Development Index* che spiegheremo nel dettaglio nei prossimi paragrafi.

In conclusione, come recentemente mostrato dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE, 2017), i governi continuano ad allineare le priorità dell'economia digitale direttamente con determinati

obiettivi socio-economici. In questo contesto, sono inclusi il potenziamento dell'accesso alle reti a banda larga ad alta velocità e la revisione delle leggi per migliorare la velocità e la copertura dei servizi di comunicazione. Inoltre, molti paesi hanno investito e incoraggiato la formazione e l'uso delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione proprio attraverso i servizi di *e-government*. Infatti, il rafforzamento di tali servizi e l'ulteriore sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione si collocano tra gli obiettivi politici considerati di primaria importanza per il 2017 nei paesi OCSE.

1. La teoria economica sulla burocrazia

Uno dei primi studiosi a elaborare una teoria organica della burocrazia fu il sociologo tedesco Max Weber (1922), il quale la definì come “un meccanismo efficiente, preciso e razionale, tecnicamente superiore alle altre forme di amministrazione”. Nei suoi scritti egli si focalizzò prevalentemente sulle caratteristiche dei *bureaux* e sulle interazioni che avvenivano tra gli stessi, senza prestare grande attenzione al loro comportamento economico. Per l'impostazione data all'opera, Weber guarda in modo positivo alla moderna forma di burocrazia, riflettendo però il suo personale punto di vista, fortemente influenzato da un concetto organico di Stato e di manifesta superiorità, a suo dire, della pubblica amministrazione Prussiana, denominata genericamente nella sua opera come stato tedesco (Morgante, 1984).

L'impostazione weberiana fu dominante nella letteratura sulla pubblica amministrazione fino all'avvento della teoria economica promossa dalla *Public Choice*, la quale per la prima volta spostò l'attenzione sulle relazioni che intercorrono tra i *bureaux* e il governo rappresentativo, sviluppando diversi modelli per interpretare il comportamento e i possibili effetti dell'operato della burocrazia in termini di efficienza del settore pubblico, includendo il budget e l'output degli uffici amministrativi, dando vita a un filone di ricerca esclusivamente economico. A questo proposito, si vedano ad esempio i modelli di Niskanen (1968, 1971) e quello di Migué e Bélanger (1974) che presenteremo in seguito.

All'interno del rapporto, precedentemente definito “di agenzia”, il governo/decisore politico è il “principale” che ha il compito di pianificare e attuare le decisioni e i programmi pubblici in favore dei cittadini/elettori, mentre l'apparato burocratico costituisce l'insieme degli “agenti” (o agenzie) che realizzano effettivamente tali decisioni e programmi. È nell'implementazione delle politiche pubbliche attraverso l'operato della

burocrazia che si configura la minaccia di inefficienza del settore pubblico.¹⁷ Questa si concretizza, solitamente, in un livello di spesa pubblica che risulta eccessivo rispetto a quello socialmente ottimale.

La ragione principale del possibile risultato di inefficienza risiede nella difficoltà di controllo da parte dei politici sull'operato della burocrazia e nella dimensione dell'asimmetria informativa a favore della seconda. Infatti, il particolare tipo di rapporto che si instaura tra politici e burocrati si caratterizza per un diverso potere contrattuale tra le due parti. Esso viene definito "monopolio bilaterale" (Romer e Rosenthal, 1978, 1979, 1982) ed implica che nell'espletare le proprie funzioni, politici e burocrati operino in condizioni di monopolio, ma non indipendentemente l'uno dall'altro, bensì in modo complementare. In altre parole, l'uno non può operare senza l'altro. Questo perché, da un lato, i burocrati necessitano ovviamente dell'approvazione del politico/legislatore per qualsiasi misura di spesa volta a finanziare i *bureaux* e la loro attività, mentre, dall'altro lato, i politici/legislatori hanno bisogno dell'attività operativa dei *bureaux* per realizzare i loro programmi di governo.

Tuttavia, si osserva come in questa situazione la burocrazia si trovi in un rapporto di forza nei confronti della classe politica per due ragioni. In primo luogo, perché qualora i burocrati si rifiutassero di svolgere le loro funzioni nell'ambito della fornitura di beni e servizi pubblici, interrompendone ad esempio l'erogazione o alterando la qualità dell'offerta, sarebbero i decisori politici a farne le spese, a causa delle reazioni ostili da parte degli elettori, che potrebbero non riconfermarli alle successive elezioni, non inficiando, invece, in alcun modo la posizione dei burocrati.

In secondo luogo, emerge con forza la dimensione dell'asimmetria informativa all'interno di questo rapporto di monopolio bilaterale. Infatti, i burocrati, in quanto personale tecnico, sono maggiormente in grado di conoscere i costi effettivi necessari per la fornitura di beni e servizi pubblici, poiché la definizione di tali costi è spesso complicata per la natura stessa dei beni trattati. Per questo motivo essi possono persuadere la classe politica –

¹⁷ In relazione all'efficienza, è necessario esplicitare brevemente cosa intendiamo per efficienza, e conseguentemente per inefficienza, allocativa e produttiva. La prima è un concetto introdotto dallo studioso italiano Vilfredo Pareto (1897) e consiste nella corretta e ottima allocazione delle risorse. Nel nostro caso, potremmo dire che abbiamo efficienza allocativa quando all'interno del sistema pubblico le risorse economiche sono distribuite correttamente tra i vari *bureaux*, mettendoli in condizione di garantire il maggior numero possibile di beni e servizi pubblici in favore dei cittadini, evitando sprechi dovuti a eccesso di produzione in taluni settori a discapito di altri. Per quel che riguarda l'efficienza produttiva, essa non è altro che il rapporto ottimale fra costi e risultato, inteso come la produzione dell'output maggiore a parità di input (o anche la produzione di un prefissato livello di output al minor costo possibile).

che potrebbe verosimilmente avere meno informazioni su quale sia l'entità di tali costi – a stanziare fondi superiori a quelli strettamente necessari, dando luogo a uno spreco di risorse e all'inefficienza del settore pubblico.

Nella teoria economica che ha analizzato il comportamento (inefficiente) dei *bureaux* troviamo due modelli principali che appartengono al filone della *Public Choice*: il modello di Niskanen (1968, 1971) e quello di Migué e Bélanger (1974). Il secondo modello rappresenta, di fatto, un'evoluzione del primo aggiungendo nuove ipotesi di base che ne cambiano, anche se non in modo sostanziale, i risultati avvicinandolo a una descrizione più realistica (o quantomeno verosimile) del fenomeno. In breve, da questi contributi emerge con chiarezza che il comportamento dei burocrati è volto alla massimizzazione della loro funzione di utilità, la quale diverge dalla funzione di utilità collettiva e ingloba in sé diversi elementi, quali potere, prestigio e dimensione dei *bureaux*, oltre che l'utilità derivante dall'ottenimento di vere e proprie rendite economiche che i burocrati possono sottrarre dal budget destinato alla produzione di beni e servizi pubblici. Da ciò risulterebbe, dunque, come l'operato dei *bureaux* sia proteso a una loro crescita dimensionale, oltre che all'assorbimento di risorse pubbliche sotto forma di 'margine discrezionale', dando luogo a un *trade-off* tra l'espansione della produzione (equivalente a una crescita dimensionale degli uffici pubblici) e le altre variabili legate ai *benefits* personali dei burocrati.

In conclusione, questo comportamento di carattere opportunistico potrebbe generare inefficienza allocativa e produttiva.¹⁸ Detto altrimenti, secondo questi modelli l'operato dei burocrati porterebbe a una crescita eccessiva della spesa pubblica o sotto forma di un aumento della produzione ed erogazione dei servizi pubblici rispetto a un livello di equilibrio socialmente ottimale oppure come 'inefficienza X' ossia facendo sì che tale produzione non avvenga lungo la curva del costo minimo ma a costi superiori e quindi inefficienti, o come somma di entrambi questi due fattori.

¹⁸ Allocativa poiché aumentando la produzione crescerebbero i costi dei singoli uffici distogliendo risorse pubbliche da impieghi più consoni e socialmente utili. Produttiva poiché il suddetto 'margine discrezionale' verrebbe aggiunto al costo ottimale dei beni pubblici come 'inefficienza X'.

1.1. Quali rimedi all'inefficienza della burocrazia?

Un possibile rimedio all'inefficienza causata dalla presenza della burocrazia all'interno del settore pubblico è stata presentata con il modello di Breton e Wintrobe (1982). La soluzione elaborata è di natura teorica e, come vedremo, non si tratta di una soluzione definitiva al problema. Sostanzialmente, gli autori propongono un'analisi costi-benefici che si limita a indicare il punto ottimale in cui si recupera il massimo *surplus* sociale possibile senza sostenere costi troppo elevati. Tuttavia, l'attuazione di politiche di controllo dell'apparato burocratico presenta il limite di aggiungere ulteriori costi già elevati in presenza della burocrazia, andando ad appesantire il bilancio pubblico. Infatti, l'attività di controllo è particolarmente costosa, in quanto implica l'assunzione, presso nuovi uffici pubblici, o anche tramite *outsourcing* ai privati, di personale specializzato e interamente dedicato a tale attività, dando vita a nuove voci di spesa. In altre parole, ai costi legati all'inefficienza della burocrazia si andrebbero a sommare quelli legati alla parziale riduzione di tale inefficienza.

Successivamente, la teoria economica (si vedano ad esempio Fedeli e Santoni, 2001) ha presentato altre plausibili soluzioni, meno costose, basate su un tentativo di assimilare la gestione dei *bureaux* a quella di normali uffici appartenenti a società private che operano nel libero mercato, attraverso sistemi di incentivi, in particolare ai *managers* pubblici, formulati utilizzando lo schema dell'impresa di Baumol (1959), secondo il quale i dirigenti mirano alla massimizzazione del fatturato sotto il vincolo di un profitto minimo.

Un altro interessante spunto, che abbiamo deciso di approfondire nel nostro lavoro, viene dal significativo avanzamento tecnologico del nostro tempo, legato alla consistente diffusione e all'elevato utilizzo della rete Internet. In questo contesto, la rivoluzione digitale e l'adozione di nuove procedure informative possono offrire, tra le altre cose, un valido supporto nel processo di snellimento della burocrazia. In particolare, il cosiddetto *e-government* e il ricorso a strumenti ad esso collegati potrebbe rappresentare una svolta positiva e poco costosa nel combattere le inefficienze del sistema pubblico legate all'apparato burocratico.

2. L'e-government: definizione ed evoluzione

Un significativo avanzamento tecnologico è stato sperimentato negli ultimi sessant'anni, accompagnato dalla diffusione del *world-wide-web* alla portata di tutti agli inizi del nuovo millennio. Tale avanzamento — talmente

massiccio da averci permesso di avere un rapido accesso ad Internet a portata di *smartphone* — ha ovviamente avuto le sue ripercussioni anche sull'apparato amministrativo e burocratico dei moderni Stati. In tal senso, il suddetto avanzamento tecnologico ha senza dubbio aperto nuove frontiere e sfide anche nel campo della *governance* pubblica, mostrando potenzialità enormi in termini di incremento dell'efficienza del sistema pubblico. In questo contesto, un ruolo chiave è giocato dall'*e-government*.

A partire dalla seconda metà degli anni '90, un ampio processo di innovazione e riorganizzazione del sistema pubblico è stato promosso dai vari governi nazionali (soprattutto nei paesi sviluppati), con il preciso obiettivo di modernizzare il funzionamento dell'apparato burocratico e, in generale, della Pubblica Amministrazione (PA), attraverso una maggiore efficienza, trasparenza e semplificazione amministrativa, in grado di migliorare la qualità del rapporto tra il settore pubblico e i suoi utenti (cittadini, imprese, ecc.). È stato quindi avviato il progetto dell'*e-government*, sotto l'egida delle Nazioni Unite, che si sono occupate di studiare e coordinare questo processo tra i suoi Stati membri.

L'*e-government* (o amministrazione digitale) comprende tutte quelle attività di diffusione di informazioni ed erogazione di servizi che il sistema pubblico realizza grazie all'ausilio delle reti telematiche (in particolare della rete Internet). Questo processo di informatizzazione si estende sia al complesso dei rapporti tra le amministrazioni pubbliche (i *bureaux* analizzati in precedenza) da un lato, e cittadini e imprese dall'altro, sia ai rapporti intercorrenti tra le diverse amministrazioni pubbliche stesse, permettendo alle istituzioni di integrarsi più efficacemente, evitando duplicazioni di funzioni e uffici e garantendo così risposte più efficienti e meno costose alle necessità della popolazione.

L'erogazione di servizi *online* da parte dei *bureaux* si configura come bidirezionale: da un lato infatti consente la diffusione di informazioni al pubblico mediante l'utilizzo di siti Internet *ad hoc*; dall'altro permette anche un'interazione con i cittadini e le imprese per l'espletamento di funzioni quali l'invio o il ricevimento di dichiarazioni amministrative, la raccolta delle dichiarazioni dei redditi, il pagamento dei contributi tributari e previdenziali. Affinché questo processo di digitalizzazione della fornitura di servizi avvenga in modo efficiente è necessaria una forte propensione dei *bureaux* a innovare le modalità di erogazione di questi servizi, oltre a richiedere, come già accennato, un elevato grado di integrazione tra le varie amministrazioni, al fine di evitare inutili e costose duplicazioni di funzioni e inefficienze (presenti soprattutto nei rapporti da *bureau* a *bureau*).

Allo stesso tempo si rendono necessari interventi di tipo infrastrutturale, in grado di garantire a tutti i cittadini e le aziende determinati standard di

qualità del collegamento alla rete Internet (velocità e affidabilità sono infatti elementi indispensabili), evitando il cosiddetto fenomeno del “*digital divide*” (Bannister, 2007), di cui parleremo meglio in seguito. Non sono, tuttavia, meno importanti interventi di formazione, sia dei burocrati che degli utenti finali, i quali devono tutti possedere le conoscenze necessarie a utilizzare apparati di comunicazione fissi (computer) e mobili (*smartphone* e *computer portatili*) e il loro grado di competenza nel saper reperire, gestire, valutare e trasferire informazioni via Internet (la cosiddetta alfabetizzazione informatica).

2.1 Le fasi dell'*e-government*

A partire dal 2001, le Nazioni Unite hanno avviato una attenta analisi finalizzata allo studio e all'osservazione dell'approccio, dei progressi e degli impegni presi da parte dei 193 Stati membri nel campo dell'*e-government*. Dai risultati di rilevamenti biennali, viene poi stilata una classifica dei vari paesi basata sul cosiddetto *E-Government Development Index (EGDI)*, che spiegheremo in dettaglio nei prossimi paragrafi.

In termini generali, l'*e-government* include nella sua definizione l'utilizzo di qualsiasi tipo di *Information and Communication Technology (ICT)* da parte del settore pubblico. In particolare, le Nazioni Unite hanno formulato una definizione rigorosa, in modo da circoscrivere con precisione l'area oggetto di studio: “l'*e-government* consiste nell'utilizzo di Internet e del *world-wide-web* da parte del governo per fornire informazioni e servizi ai cittadini” (Nazioni Unite, 2002).

L'analisi si articola su due livelli. In primo luogo, vengono analizzati i siti *web* dei vari governi nazionali in base ai contenuti e ai servizi disponibili sulla piattaforma di cui il cittadino medio potrebbe molto probabilmente servirsi. In particolare, concentrandosi sulla presenza o assenza di specifiche funzionalità, viene valutato il livello di digitalizzazione di un paese. Successivamente, si conduce un'analisi statistica comparando le infrastrutture tecnologiche e il capitale umano degli stati membri. Tutti questi dati confluiscono nell'indicatore *EGDI*.

L'evoluzione dell'*e-government* in un paese è articolata in cinque fasi, ipotizzando che lo sviluppo tecnologico e l'informatizzazione del sistema pubblico attraversino in sequenza tutti questi step, fino ad arrivare ad una perfetta integrazione tra i servizi forniti dai *bureaux* digitalizzati e da quelli fisici. Si tratta quindi di un progressivo aumento della qualità e quantità dei servizi offerti *online*, che procede come segue:

1. *Emerging*: presenza emergente del sistema pubblico sulla rete, riscontrabile dai pochi siti *web* del governo che forniscono agli utenti informazioni politiche o organizzative di tipo statico come ad esempio contatti (numeri telefonici e indirizzi degli uffici) e in rare occasioni anche *FAQ (Frequently Asked Questions)*. Questi siti solitamente vengono aggiornati di rado e quindi possono contenere spesso informazioni obsolete. In questa fase si trovano il 16,8% degli Stati membri, tra i quali Angola, Etiopia, Guinea, Niger e Yemen.
2. *Enhanced*: presenza crescente che consiste in una presenza del settore pubblico *online* in espansione. I contenuti dei nuovi siti *web* sono più dinamici e forniscono informazioni specifiche che vengono frequentemente aggiornate, con la presenza dei *links* che portano ad altre pagine governative ufficiali. Sono solitamente disponibili strumenti di ricerca e indirizzi *e-mail* dei vari uffici, oltre ad appositi siti *web* per ogni ministero. In questa fase si trovano il 34,2% degli Stati membri, tra i quali Albania, Belarus, Cambogia, Croazia, Indonesia, Nigeria, Senegal e Vietnam. Si tratta della fase di sviluppo nella quale, al momento, si trova la maggior parte dei paesi membri.
3. *Interactive*: presenza interattiva consistente in un'ampia gamma di siti *web* governativi sui quali è data la possibilità ai cittadini e agli utenti di interagire tramite *e-mail* e tramite apposite aree riservate ai commenti. Inoltre, è garantita la possibilità di reperire e scaricare *online* moduli ufficiali da poter compilare e consegnare elettronicamente. In questa fase si trovano il 30% degli Stati membri, tra i quali Argentina, Egitto, India, Libano, Paraguay, Thailandia e Ucraina.
4. *Transactional*: presenza transattiva del settore pubblico *online* che consiste nella possibilità da parte degli utenti di completare e procurarsi *online* documenti come visti, passaporti, certificati di nascita, licenze e permessi di vario genere o anche di pagare in sicurezza multe e contributi esattoriali. Ciò implica spesso l'utilizzo della firma digitale e di siti *web* sicuri e utenze protette da password. In questa fase si trova il 9% degli stati membri – quelli più sviluppati – tra i quali Australia, Brasile, Francia, Germania, Italia e Stati Uniti.
5. *Seamless*: presenza completamente integrata che consiste nella capacità da parte dell'utente di accedere a qualsiasi servizio messo a disposizione dal settore pubblico attraverso un unico portale. Nessuno Stato membro, e più in generale nessuno Stato al mondo, ha ancora raggiunto questo stadio nonostante gli enormi progressi avvenuti negli ultimi anni soprattutto nelle economie più avanzate.

Quello che emerge dalla descrizione delle cinque fasi è che il livello di avanzamento dell'*e-government* in un paese “rispecchia chiaramente il suo livello di sviluppo economico, sociale e democratico” (Nazioni Unite, 2002). Nel seguito del lavoro, daremo ulteriore conferma di quest’assunzione con qualche dato e analisi descrittiva su un campione ampio di paesi.

3. Vantaggi e criticità dell'*e-government*

In questo paragrafo, cercheremo di analizzare i vantaggi dell’informatizzazione del settore pubblico e, allo stesso tempo, daremo conto delle possibili criticità legate a tale innovazione tecnologica (Ebrahim e Irani, 2005; Coursey e Norris, 2008).

Innanzitutto, come si è precedentemente detto, il ruolo dell'*e-government* è quello di ampliare la gamma di servizi pubblici offerti ai cittadini attraverso la rete Internet in maniera più efficiente e a costi ridotti (Barbosa *et al.*, 2013). L’utilizzo della rete permette anche un maggior controllo dell’operato dei *bureaux*, una maggior trasparenza, che può aiutare a prevenire, o almeno limitare, i comportamenti opportunistici analizzati nei modelli di Niskanen (1971) e Migué e Bélanger (1974), rendendo anche le attività di controllo meno costose, permettendo così un recupero di *surplus* sociale maggiore di quello indicato dal modello di Breton e Wintrobe (1982).

A ciò si aggiunge il vantaggio, in termini economici, relativo alla possibilità di accedere ai servizi offerti dai *bureaux* da un qualsiasi luogo nel mondo dotato di connessione Internet. Ciò comporta un beneficio di duplice natura: in primo luogo, si elimina la necessità di recarsi fisicamente negli uffici pubblici durante gli orari di apertura, con tutte le positive implicazioni che da ciò derivano (ad esempio, risparmio di tempo per gli spostamenti; minore incidenza sul traffico stradale; minore congestione agli sportelli degli uffici). In secondo luogo, si rendono i servizi pubblici accessibili 24 ore su 24, 7 giorni su 7, cosa non sempre realizzabile con uffici pubblici intesi come luoghi fisici, dove esistono orari di apertura al pubblico in determinati giorni della settimana e fasce orarie (fatta eccezione per ospedali e uffici delle forze dell’ordine).

A questi vantaggi di natura economica se ne possono aggiungere alcuni di carattere sociale. Ad esempio, il passaggio all'*e-government* potrebbe portare a una maggiore partecipazione dei cittadini all’interno del sistema pubblico, aumentando il grado di democratizzazione e di partecipazione politica nei vari paesi. In secondo luogo, grazie all’informatizzazione e alla digitalizzazione delle procedure e delle pratiche amministrative, è possibile

ottenere un impatto positivo sull'ambiente, poiché l'utilizzo di formati elettronici riduce la necessità di utilizzare carta stampata e allo stesso tempo non richiede ai cittadini di spostarsi fisicamente, incidendo meno sull'inquinamento legato all'utilizzo dei mezzi di trasporto.

A fronte dei suddetti punti di forza, come ogni forma di innovazione, l'informatizzazione e la digitalizzazione del settore pubblico presenta anche una serie di problematiche controverse. Il primo, e più importante, ostacolo che si riscontra nella diffusione dell'*e-government* è legato al cosiddetto "*digital divide*" (Bannister, 2007). Esso è legato alla disparità che si può generare nel momento in cui diventa necessario avere accesso a un computer e alla rete Internet per poter usufruire di determinati servizi forniti dalla PA. Tale accesso potrebbe risultare non per tutti scontato per, ad esempio, motivi anagrafici (es. le persone anziane), economico-sociali (es. le persone a basso reddito o indigenti), di natura territoriale (es. gli abitanti di isole o luoghi montani particolarmente difficili da raggiungere per l'infrastruttura telematica). Queste categorie di soggetti/utenti potrebbero venire completamente tagliate fuori dai servizi offerti e, in alcuni casi, dagli adempimenti richiesti dalla PA attraverso la rete, generando un trattamento iniquo da parte del settore pubblico nei confronti dei cittadini e contravvenendo agli aspetti positivi legati a un maggior grado di informatizzazione e digitalizzazione del sistema istituzionale.

A ciò si aggiunge il problema della fiducia: affinché il sistema dell'*e-government* operi correttamente, è necessario che i cittadini siano convinti e garantiti in relazione alla sicurezza e funzionalità della rete. Detto in altri termini, è necessaria una sorta di legittimazione popolare verso questo nuovo sistema, tendenzialmente più snello ed efficace, ma anche potenzialmente più insicuro e meno sperimentato, specie per alcune categorie di cittadini. Questo potrebbe dare luogo a una crisi di fiducia degli utenti verso il settore pubblico, soprattutto perché l'efficacia di un sistema informatizzato è dimostrata prevalentemente dalle sue *performance*. Di conseguenza, la fiducia dei cittadini nei *bureaux* digitali potrebbe essere molto più evanescente di quella riposta negli uffici tradizionali poiché la prima non tiene conto delle azioni passate e potrebbe quindi svanire di fronte al primo ostacolo, mentre la seconda, essendo basata sulla reputazione e sull'operato delle persone fisiche, ha normalmente carattere più stabile e duraturo (Manoharan, 2011).

Infine, alla problematica della legittimazione popolare e della fiducia, si aggiunge la presenza di possibili costi di transazione dal classico sistema amministrativo e burocratico, basato su carta e luoghi fisici, ad uno informatizzato. Questo passaggio, come l'implemento di nuove tecnologie produttive all'interno di un'azienda, richiede ingenti investimenti (legati

all'acquisto delle attrezzature e alla formazione del personale) in una prima fase, i cui benefici si manifesteranno, invece, più avanti nel tempo. Contemporaneamente, anche dal lato della domanda dei servizi, questo cambiamento di metodo potrebbe portare disordine e incertezza tra gli utenti, incrementando il numero di pratiche da evadere da parte dei *bureaux* a causa di incomprensioni legate all'adozione delle nuove procedure.

4. L'E-Government Development Index: un confronto tra paesi

Come descritto in precedenza, dai risultati dei rilevamenti biennali (*surveys*) condotti dalle Nazioni Unite viene poi stilata una classifica dei vari paesi basata sul cosiddetto *E-Government Development Index (EGDI)*. In dettaglio, l'*EGDI* è una media ponderata dei valori normalizzati delle tre componenti più importanti dell'*e-government*: (i) la portata e la qualità dei servizi *online*, misurata dall'*Online Service Index (OSI)*; (ii) il livello di sviluppo dell'infrastruttura delle telecomunicazioni, misurato dal *Telecommunication Infrastructure Index (TII)*; (iii) il valore del capitale umano, misurato dallo *Human Capital Index (HCI)*. L'*EGDI* assume valori tra 0 e 1 ed è definito come segue:

$$EGDI = \frac{1}{3}(OSI + TII + HCI) \quad (1)$$

Tra le componenti dell'*EGDI*, l'*OSI* è l'indice più complesso da calcolare in quanto è difficile trovare dei parametri oggettivi per quantificarlo. Per questo, le Nazioni Unite si basano su un *team* di ricercatori che analizzano ad uno ad uno i vari siti *web* forniti dai vari paesi, alla ricerca di specifiche informazioni e servizi che devono essere presenti sui loro portali online.¹⁹

Il *TII* viene dalla media aritmetica di cinque diversi indicatori: (i) utenti Internet stimati ogni 100 abitanti; (ii) numero di linee telefoniche fisse ogni 100 abitanti; (iii) numero di abbonamenti telefonici mobili ogni 100 abitanti; (iv) numero di abbonamenti *wireless* per la connessione Internet a banda larga ogni 100 abitanti; (v) numero di abbonamenti fissi per la connessione Internet a banda larga ogni 100 abitanti. Questo indice è rimasto sostanzialmente invariato in valore assoluto dal 2002 ad oggi, ma il peso dei suoi cinque elementi costitutivi è cambiato, in particolar modo a causa del

¹⁹ Per rendere queste analisi consistenti, tutti i ricercatori vengono formati a pensare come il cittadino/utente medio, focalizzandosi sulla facilità e la velocità di accesso ai contenuti, che devono essere individuabili in modo intuitivo, facile e rapido.

graduale aumento del numero di abbonamenti per la connessione Internet a banda larga.

Infine, lo *HCI* è la media ponderata di quattro diverse componenti: (i) il tasso di alfabetizzazione degli adulti, misurato come la percentuale di persone di età superiore a 15 anni in grado di leggere, comprendere e scrivere delle semplici frasi brevi nella loro vita quotidiana;²⁰ (ii) il tasso lordo di iscrizione alla scuola primaria, secondaria e terziaria, calcolata sul totale della popolazione in età da scuola (0-16 anni); (iii) gli anni di istruzione stimati, intesi come gli anni che un ragazzo di una certa età può presumibilmente aspettarsi di passare ancora a studiare basandosi sull'attuale tasso di iscrizione; (iv) il numero medio di anni di scolarizzazione che consiste nel numero medio di anni di scuola completati dalla popolazione adulta (dai 25 anni in su) di un paese, fatta esclusione degli anni da ripetenti.

Dal calcolo dell'*EGDI*, è possibile fare una classifica del livello di digitalizzazione medio degli Stati membri per macro-area geografica. Nell'anno 2016 (ultimo dato disponibile), la fotografia che ci si presenta è riportata in Tavola 1: in testa troviamo Europa, America e Asia con valori dell'*EGDI* superiore alla media globale (0,492); spostandoci al di sotto del valore medio globale dell'indice troviamo Oceania e Africa. Tale situazione può essere spiegata dal fatto che nel processo di digitalizzazione giocano un ruolo fondamentale fattori quali la qualità dell'infrastruttura delle telecomunicazioni, il livello di conoscenze e competenze del capitale umano e, soprattutto, la volontà e l'impegno politico dei *policy-makers* di indirizzare le politiche e gli interventi del settore pubblico verso questo obiettivo. Questi sono aspetti spesso carenti in paesi con un basso livello di democratizzazione e di sviluppo economico.

Tavola 1 – *EGDI e sue componenti per area geografica (2016)*

Area geografica	<i>EGDI</i>	<i>OSI</i>	<i>TII</i>	<i>HCI</i>
Africa	0,288	0,257	0,172	0,436
America	0,525	0,496	0,384	0,693
Asia	0,513	0,512	0,373	0,655
Europa	0,724	0,693	0,644	0,836
Oceania	0,415	0,297	0,260	0,690
Media	0,492	0,462	0,371	0,643

Fonte: Nazioni Unite (2016)

²⁰ Questo è il fattore più importante per la definizione dell'*HCI*.

A conferma di ciò, un'analisi più puntuale a livello di paese viene presentata nella Tavola 2. Oltre al valore dell'*EGDI* e delle sue tre componenti, nella prima colonna è riportato il *ranking* dei 193 paesi membri delle Nazioni Unite sulla base dell'*EGDI*. Al primo posto troviamo il Regno Unito (che include anche l'Irlanda del Nord) con un valore pari a 0,919, seguito a ruota dall'Australia con un valore pari a 0,914,²¹ a fronte della media globale pari a 0,492. Più in generale, osserviamo che le prime 32 posizioni della classifica sono occupate da paesi definiti ad alto reddito, come indicato dall'ultima colonna della Tavola 2; la maggior parte di essi è appartenente all'Europa con qualche eccezione per Asia (ad esempio, Corea del Sud, Singapore, Giappone), America (Stati Uniti e Canada) e Oceania (Australia e Nuova Zelanda). In questo contesto, l'Italia si colloca al 22° posto con un valore dell'*EGDI* pari a 0,776. In relazione alle componenti dell'*EGDI* per l'Italia, il valore più elevato lo troviamo per l'*OSI* e l'*HCI*, mentre il *TII* assume un valore inferiore rispetto agli altri due indici. Essendo il *TII* maggiormente dipendente dal grado di sviluppo delle infrastrutture telematiche e dall'avanzamento tecnologico di un paese, è anche l'indicatore più difficile da far variare, almeno nel breve periodo.

A gli ultimi posti della classifica, troviamo per la maggior parte paesi dell'Africa e paesi di altre aree geografiche (principalmente Oceania a Asia) caratterizzati da un livello di reddito basso o medio-basso.

²¹ Una differenza importante tra i due paesi è il diverso valore delle singole componenti dell'*EGDI*. Infatti, per l'Australia conta maggiormente l'*HCI*, mentre per il Regno Unito è l'*OSI* che assume il valore massimo.

Tavola 2 - EGDI e sue componenti per paese e livello di reddito (2016)

Rank	Paese	Area geografica	EGDI	OSI	TII	HCI	Livello di reddito
1	Regno Unito	Europa	0,919	1,000	0,818	0,940	alto
2	Australia	Oceania	0,914	0,978	0,765	1,000	alto
3	Corea del Sud	Asia	0,892	0,942	0,853	0,880	alto
4	Singapore	Asia	0,883	0,971	0,841	0,836	alto
5	Finlandia	Europa	0,882	0,942	0,759	0,944	alto
6	Svezia	Europa	0,870	0,877	0,813	0,921	alto
7	Olanda	Europa	0,866	0,928	0,752	0,918	alto
8	Nuova Zelanda	Oceania	0,865	0,942	0,714	0,940	alto
9	Danimarca	Europa	0,851	0,775	0,825	0,953	alto
10	Francia	Europa	0,846	0,942	0,750	0,845	alto
11	Giappone	Asia	0,844	0,877	0,828	0,827	alto
12	Stati Uniti	America	0,842	0,928	0,717	0,882	alto
13	Estonia	Europa	0,833	0,891	0,733	0,876	alto
14	Canada	America	0,829	0,957	0,672	0,857	alto
15	Germania	Europa	0,821	0,841	0,734	0,888	alto
16	Austria	Europa	0,821	0,913	0,710	0,840	alto
17	Spagna	Europa	0,814	0,913	0,649	0,878	alto
18	Norvegia	Europa	0,812	0,804	0,728	0,903	alto
19	Belgio	Europa	0,787	0,710	0,681	0,971	alto
20	Israele	Asia	0,781	0,862	0,618	0,862	alto
21	Slovenia	Europa	0,777	0,848	0,588	0,895	alto
22	Italia	Europa	0,776	0,870	0,647	0,813	alto
23	Lituania	Europa	0,775	0,826	0,626	0,872	alto
24	Bahrain	Asia	0,773	0,826	0,776	0,718	alto
25	Lussemburgo	Europa	0,771	0,717	0,819	0,775	alto
26	Irlanda	Europa	0,769	0,725	0,660	0,922	alto
27	Islanda	Europa	0,766	0,623	0,781	0,894	alto
28	Svizzera	Europa	0,753	0,601	0,798	0,858	alto
29	Emirati Arabi	Asia	0,752	0,891	0,688	0,675	alto
30	Malta	Europa	0,742	0,797	0,699	0,731	alto
31	Monaco	Europa	0,732	0,319	1,000	0,876	alto
32	Liechtenstein	Europa	0,731	0,667	0,729	0,798	alto
33	Kazakhstan	Asia	0,725	0,768	0,567	0,840	medio-alto
34	Uruguay	America	0,724	0,775	0,614	0,782	alto
35	Russia	Europa	0,722	0,732	0,609	0,823	alto
36	Poland	Europa	0,721	0,703	0,586	0,875	alto
37	Croazia	Europa	0,716	0,746	0,597	0,805	alto
38	Portugal	Europa	0,714	0,746	0,584	0,813	alto
39	Serbia	Europa	0,713	0,819	0,543	0,777	medio-alto
40	Kuwait	Asia	0,708	0,652	0,743	0,729	alto
41	Argentina	America	0,698	0,710	0,503	0,880	medio-alto
42	Chile	America	0,695	0,775	0,497	0,812	alto
43	Grecia	Europa	0,691	0,580	0,603	0,890	alto
44	Arabia Saudita	Asia	0,682	0,674	0,573	0,800	alto
45	Latvia	Europa	0,681	0,609	0,583	0,851	alto
46	Ungheria	Europa	0,675	0,630	0,562	0,832	medio-alto
47	Montenegro	Europa	0,673	0,681	0,522	0,817	medio-alto
48	Qatar	Asia	0,670	0,674	0,604	0,732	alto
49	Belarus	Europa	0,663	0,486	0,630	0,872	medio-alto
50	Repubblica Ceca	Europa	0,645	0,478	0,595	0,863	alto
51	Brazil	America	0,638	0,732	0,503	0,679	medio-alto
52	Bulgaria	Europa	0,638	0,565	0,560	0,788	medio-alto
53	Costa Rica	America	0,631	0,638	0,513	0,744	medio-alto

<i>Rank</i>	<i>Paese</i>	<i>Area geografica</i>	<i>EGDI</i>	<i>OSI</i>	<i>TII</i>	<i>HCI</i>	<i>Livello di reddito</i>
54	Barbados	America	0,631	0,442	0,640	0,811	alto
55	Andorra	Europa	0,630	0,507	0,686	0,698	alto
56	Azerbaijan	Asia	0,627	0,681	0,485	0,716	medio-alto
57	Colombia	America	0,624	0,790	0,381	0,700	medio-alto
58	Mauritius	Africa	0,623	0,703	0,460	0,707	medio-alto
59	Messico	America	0,620	0,848	0,311	0,699	medio-alto
60	Malaysia	Asia	0,618	0,717	0,440	0,695	medio-alto
61	Georgia	Asia	0,611	0,638	0,418	0,776	medio-basso
62	Ucraina	Europa	0,608	0,587	0,397	0,839	medio-basso
63	China	Asia	0,607	0,768	0,367	0,686	medio-alto
64	Cipro	Asia	0,602	0,536	0,492	0,778	alto
65	Moldova	Europa	0,599	0,594	0,485	0,719	medio-basso
66	Oman	Asia	0,596	0,594	0,515	0,680	alto
67	Slovacchia	Europa	0,592	0,442	0,550	0,782	alto
68	Turchia	Asia	0,590	0,601	0,378	0,791	medio-alto
69	Macedonia	Europa	0,589	0,609	0,469	0,688	medio-alto
70	Trinidad e Tobago	America	0,578	0,529	0,497	0,708	alto
71	Filippine	Asia	0,577	0,667	0,379	0,684	medio-basso
72	Tunisia	Africa	0,568	0,717	0,348	0,640	medio-alto
73	Lebanon	Asia	0,565	0,515	0,491	0,688	medio-alto
74	Ecuador	America	0,563	0,630	0,344	0,713	medio-alto
75	Romania	Europa	0,561	0,457	0,453	0,774	medio-alto
76	Sud Africa	Africa	0,555	0,558	0,381	0,725	medio-alto
77	Tailandia	Asia	0,552	0,551	0,412	0,694	medio-alto
78	San Marino	Europa	0,551	0,239	0,613	0,800	alto
79	Sri Lanka	Asia	0,545	0,652	0,245	0,737	medio-basso
80	Uzbekistan	Asia	0,543	0,688	0,246	0,695	medio-basso
81	Peru	America	0,538	0,630	0,269	0,715	medio-alto
82	Albania	Europa	0,533	0,594	0,353	0,652	medio-alto
83	Brunei Daressalam	Asia	0,530	0,507	0,351	0,731	alto
84	Mongolia	Asia	0,519	0,515	0,284	0,760	medio-basso
85	Morocco	Africa	0,519	0,739	0,343	0,474	medio-basso
86	Seychelles	Africa	0,518	0,406	0,462	0,686	medio-alto
87	Armenia	Asia	0,518	0,428	0,392	0,734	medio-basso
88	Grenada	America	0,517	0,370	0,399	0,782	medio-alto
89	Vietnam	Asia	0,514	0,573	0,372	0,599	medio-basso
90	Venezuela	America	0,513	0,435	0,354	0,750	medio-alto
91	Giordania	Asia	0,512	0,457	0,346	0,734	medio-alto
92	Bosnia Erzegovina	Europa	0,512	0,449	0,405	0,682	medio-alto
93	Bahamas	America	0,511	0,428	0,384	0,721	alto
94	Saint Kittsand Nevis	America	0,503	0,283	0,530	0,698	alto
95	Paraguay	America	0,499	0,601	0,254	0,641	medio-basso
96	Fiji	Oceania	0,499	0,413	0,333	0,751	medio-alto
97	Kyrgyzstan	Asia	0,497	0,428	0,312	0,751	medio-alto
98	Rep. Dominicana	America	0,491	0,507	0,299	0,668	medio-alto
99	Panama	America	0,490	0,333	0,420	0,718	medio-alto
100	Antigua Barbuda	America	0,489	0,181	0,541	0,745	medio-basso
101	Bolivia	America	0,482	0,493	0,253	0,700	medio-basso
102	Guatemala	America	0,479	0,667	0,236	0,535	medio-basso
103	Capo Verde	Africa	0,474	0,457	0,363	0,603	medio-basso
104	El Salvador	America	0,472	0,486	0,327	0,604	medio-basso
105	Tonga	Oceania	0,470	0,370	0,230	0,810	medio-alto
106	Iran	Asia	0,465	0,333	0,351	0,710	medio-alto
107	India	Asia	0,464	0,746	0,143	0,502	medio-basso

<i>Rank</i>	<i>Paese</i>	<i>Area geografica</i>	<i>EGDI</i>	<i>OSI</i>	<i>TII</i>	<i>HCI</i>	<i>Livello di reddito</i>
108	Egitto	Africa	0,459	0,471	0,303	0,605	medio-basso
109	Dominica	America	0,458	0,304	0,431	0,638	medio-alto
110	Suriname	America	0,455	0,297	0,412	0,655	medio-alto
111	Palau	Oceania	0,455	0,109	0,368	0,887	medio-alto
112	Jamaica	America	0,453	0,355	0,319	0,686	medio-alto
113	Botswana	Africa	0,453	0,283	0,422	0,655	medio-alto
114	Saint Lucia	America	0,453	0,275	0,409	0,674	medio-alto
115	Saint Vincent	America	0,449	0,297	0,376	0,675	medio-alto
116	Indonesia	Asia	0,448	0,362	0,302	0,680	medio-basso
117	Maldives	Asia	0,433	0,232	0,437	0,630	medio-alto
118	Libya	Africa	0,432	0,109	0,429	0,759	medio-alto
119	Kenya	Africa	0,419	0,558	0,181	0,517	basso
120	Ghana	Africa	0,418	0,449	0,259	0,546	medio-basso
121	Samoa	Oceania	0,402	0,341	0,158	0,708	medio-basso
122	Belize	America	0,383	0,319	0,183	0,645	medio-alto
123	Nicaragua	America	0,380	0,384	0,211	0,545	medio-basso
124	Bangladesh	Asia	0,380	0,623	0,119	0,397	basso
125	Namibia	Africa	0,368	0,283	0,267	0,555	medio-alto
126	Guyana	America	0,365	0,283	0,243	0,569	medio-basso
127	Honduras	America	0,361	0,312	0,201	0,571	medio-basso
128	Uganda	Africa	0,360	0,500	0,113	0,467	basso
129	Gabon	Africa	0,358	0,152	0,307	0,616	medio-alto
130	Tanzania	Africa	0,353	0,573	0,090	0,397	basso
131	Cuba	America	0,352	0,196	0,110	0,751	medio-alto
132	Zambia	Africa	0,351	0,370	0,118	0,564	medio-basso
133	Bhutan	Asia	0,351	0,319	0,219	0,514	medio-basso
134	Zimbabwe	Africa	0,347	0,261	0,217	0,564	basso
135	Nepal	Asia	0,346	0,399	0,168	0,471	basso
136	Swaziland	Africa	0,341	0,275	0,160	0,588	medio-basso
137	Siria	Asia	0,340	0,326	0,209	0,486	medio-basso
138	Ruanda	Africa	0,339	0,457	0,108	0,452	basso
139	Tajikistan	Asia	0,337	0,123	0,187	0,700	basso
140	Turkmenistan	Asia	0,334	0,087	0,256	0,658	medio-alto
141	Iraq	Asia	0,333	0,355	0,165	0,480	medio-alto
142	Angola	Africa	0,331	0,348	0,144	0,502	medio-alto
143	Nigeria	Africa	0,329	0,413	0,196	0,378	medio-basso
144	Senegal	Africa	0,325	0,377	0,196	0,403	medio-basso
145	Kiribati	Oceania	0,312	0,210	0,067	0,660	medio-basso
146	Micronesia	Oceania	0,310	0,145	0,120	0,666	medio-basso
147	Togo	Africa	0,310	0,319	0,104	0,506	basso
148	Lao	Asia	0,309	0,283	0,154	0,491	medio-basso
149	Vanuatu	Oceania	0,308	0,167	0,168	0,588	medio-basso
150	Algeria	Africa	0,300	0,065	0,193	0,641	medio-alto
151	Tuvalu	Oceania	0,295	0,022	0,198	0,665	medio-alto
152	Nauru	Oceania	0,287	0,094	0,245	0,521	medio-alto
153	Corea del Nord	Asia	0,280	0,022	0,036	0,782	basso
154	Lesotho	Africa	0,277	0,138	0,179	0,515	medio-basso
155	Cameroon	Africa	0,276	0,217	0,131	0,479	medio-basso
156	Marshall Islands	Oceania	0,270	0,029	0,085	0,695	medio-alto
157	Etiopia	Africa	0,267	0,529	0,050	0,221	basso
158	Cambodia	Asia	0,259	0,051	0,249	0,479	basso
159	Pakistan	Asia	0,258	0,326	0,130	0,319	medio-basso
160	Timor-Leste	Asia	0,258	0,217	0,073	0,484	medio-basso
161	Sudan	Africa	0,254	0,217	0,186	0,358	medio-basso

<i>Rank</i>	<i>Paese</i>	<i>Area geografica</i>	<i>EGDI</i>	<i>OSI</i>	<i>TII</i>	<i>HCI</i>	<i>Livello di reddito</i>
162	Congo	Africa	0,250	0,044	0,171	0,534	basso
163	Madagascar	Africa	0,242	0,225	0,051	0,449	basso
164	Solomon Islands	Oceania	0,241	0,167	0,115	0,440	medio-basso
165	Guinea Equatoriale	Africa	0,240	0,080	0,124	0,517	alto
166	Malawi	Africa	0,240	0,217	0,049	0,454	basso
167	Gambia	Africa	0,240	0,196	0,196	0,327	basso
168	Sao Tome Principe	Africa	0,239	0,044	0,155	0,519	medio-basso
169	Myanmar	Asia	0,236	0,159	0,066	0,484	basso
170	Liberia	Africa	0,234	0,239	0,104	0,358	basso
171	Afghanistan	Asia	0,231	0,304	0,107	0,283	basso
172	Mozambico	Africa	0,231	0,203	0,099	0,389	basso
173	Burundi	Africa	0,228	0,152	0,033	0,498	basso
174	Yemen	Asia	0,225	0,145	0,147	0,383	medio-basso
175	Costa D'Avorio	Africa	0,219	0,188	0,171	0,296	medio-basso
176	Comoros	Africa	0,216	0,051	0,107	0,489	basso
177	Benin	Africa	0,204	0,145	0,147	0,320	basso
178	Haiti	America	0,193	0,167	0,100	0,312	basso
179	Papua N. Guinea	Oceania	0,188	0,167	0,074	0,324	medio-basso
180	R. D. del Congo	Africa	0,188	0,087	0,079	0,397	basso
181	Guinea-Bissau	Africa	0,182	0,109	0,083	0,354	basso
182	Mali	Africa	0,182	0,094	0,215	0,236	basso
183	Sud Sudan	Africa	0,179	0,123	0,053	0,361	basso
184	Mauritania	Africa	0,173	0,065	0,154	0,302	medio-basso
185	Burkina Faso	Africa	0,160	0,188	0,123	0,168	basso
186	Sierra Leone	Africa	0,159	0,116	0,122	0,241	basso
187	Djibouti	Africa	0,134	0,022	0,070	0,310	medio-basso
188	Chad	Africa	0,126	0,138	0,048	0,192	basso
189	Guinea	Africa	0,123	0,087	0,091	0,190	basso
190	Eritrea	Africa	0,090	0,022	0,000	0,249	basso
191	Africa Centrale	Africa	0,079	0,000	0,038	0,199	basso
192	Niger	Africa	0,059	0,073	0,056	0,050	basso
193	Somalia	Africa	0,027	0,015	0,067	0,000	basso
Media globale			0,492	0,462	0,371	0,643	

Fonte: Nazioni Unite (2016)

Dall'analisi della Tavola 2 sembra dunque naturale attendersi una correlazione positiva tra il livello di reddito di un paese e il valore dell'*EGDI*. Per verificare tale ipotesi, abbiamo analizzato graficamente la correlazione tra il PIL pro capite (a prezzi correnti e a prezzi costanti) e l'*EGDI* su un campione di 156 paesi nel periodo 2003-2016.²² La Figura 1 descrive tale correlazione. In particolare, nel panel (a) utilizziamo il PIL pro capite a prezzi correnti (in dollari americani), mentre nel panel (b) il PIL pro capite a prezzi costanti (in dollari americani con anno base 2010). In entrambi i casi, osserviamo una correlazione positiva tra il grado di sviluppo economico di un paese – approssimato dal PIL pro capite – il livello di utilizzo dell'*e-government*.

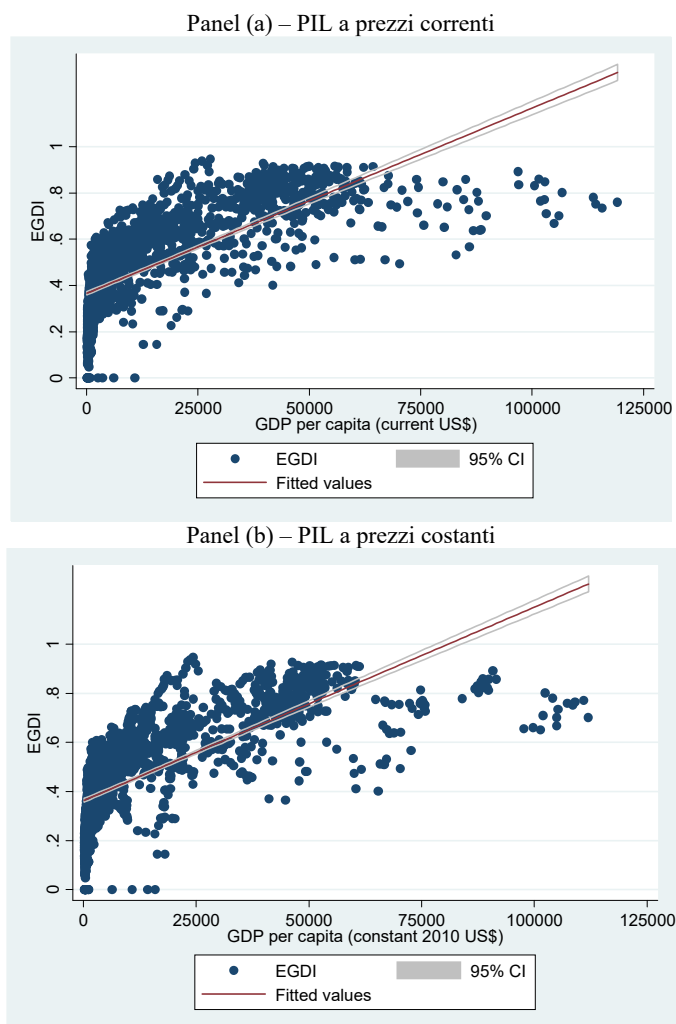
²² La lista dei paesi è riportata in Appendice.

Come ulteriore esercizio, seppur di natura meramente descrittiva senza alcuna validità in termini di nessi di causalità, abbiamo riportato in Figura 2 la correlazione tra il PIL pro capite a prezzi correnti (in dollari americani) e le tre componenti dell'*EGDI*, separatamente considerate, per lo stesso campione di paesi utilizzato in Figura 1.²³ Nel panel (a) consideriamo l'*OSI*; nel panel (b) lo *HCI*; nel panel (c) il *TII*. Complessivamente, emerge una correlazione positiva tra il grado di sviluppo economico di un paese e le singole componenti dell'*EGDI*. In dettaglio, si può osservare come il grado di correlazione tra i tre indici e il PIL pro capite presenti un diverso grado di intensità: potremmo dire, bassa nel caso dell'*HCI*, media nel caso dell'*OSI*, elevata nel caso del *TII*. Per quel che riguarda lo *HCI*, la correlazione con il PIL pro capite risulta piuttosto debole. Si nota come la variabilità che caratterizza la nuvola di punti nel panel (b) sia molto elevata solo per valori del PIL inferiori a circa 10.000 US\$, mentre al di sopra di questa soglia la nuvola si concentra attorno a valori molto elevati dell'indice (nell'intervallo 0,8-1), interpolata da una retta di regressione abbastanza piatta e con intercetta verticale superiore a 6. Si evince, dunque, che lo sviluppo economico di un paese influenza positivamente lo *HCI*, ma si tratta di un effetto positivo che potremmo definire marginale.

Spostando l'attenzione sull'*OSI* nel panel (a) di Figura 2, possiamo osservare come la dispersione dei punti che formano la nuvola sia questa volta maggiore, anche per elevati livelli di PIL pro capite. Un dato da rilevare è che le *performance* migliori dell'indice si hanno per livelli intermedi di sviluppo economico, ossia nell'intervallo compreso tra 20.000 e 70.000 US\$, nel quale si trovano gli unici paesi con un livello massimo dell'*OSI*, pari a 1. Tuttavia, la retta che interpolazione - più inclinata rispetto alla precedente e con intercetta verticale più bassa - suggerisce che lo sviluppo economico di un paese può avere un impatto positivo e importante sulla qualità dei servizi *online* forniti dal proprio governo. Complessivamente, data la dispersione dei punti, questa analisi grafica – seppure con valenza puramente descrittiva – indica che altri importanti fattori possono influenzare la qualità di detti servizi.

²³ I risultati sono analoghi se consideriamo il PIL pro capite a prezzi costanti.

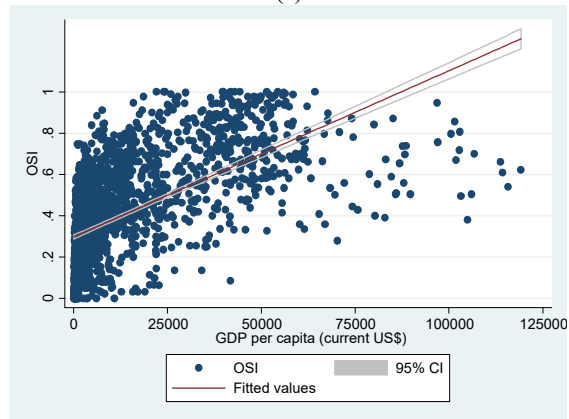
Figura 1 – Correlazione tra EGDI e PIL pro capite (2003-2016, 156 paesi)



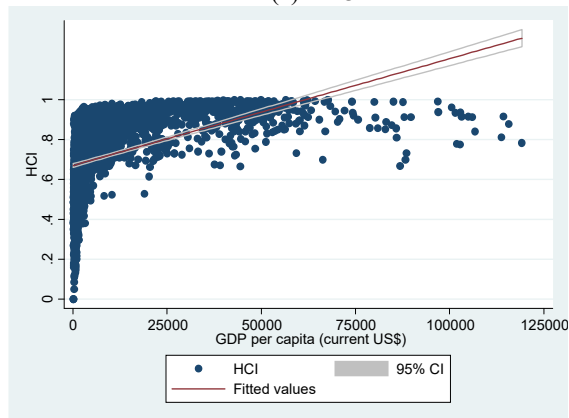
Fonte: Elaborazioni su dati Nazioni Unite e Banca Mondiale

Figura 2 – Correlazione tra componenti EGDI e PIL pro capite (2003-2016)

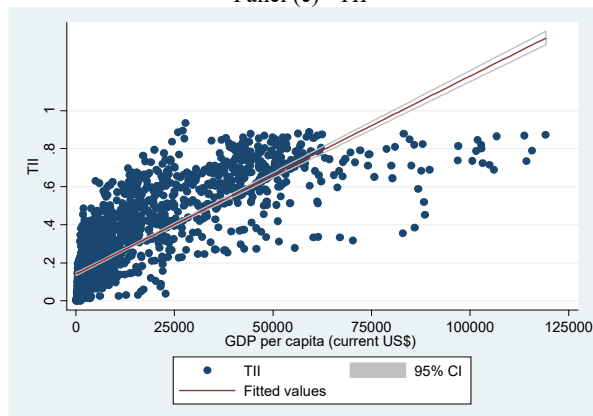
Panel (a) - OSI



Panel (b) - HCI



Panel (c) - TII



Fonte: Elaborazioni su dati Nazioni Unite e Banca Mondiale

Infine, osservando il grafico relativo al *TII* nel panel (c), si evince come in questo caso la correlazione tra le due variabili di interesse sia a intensità elevata, come dimostrato anche dall'inclinazione della retta di interpolazione. A questo si aggiunge anche una limitata dispersione dei punti della nuvola attorno a tale retta. Intuitivamente, è normale aspettarsi che la realizzazione di infrastrutture per le telecomunicazioni di alto livello richieda ingenti investimenti da parte dei governi e questo sarà probabilmente più facile da attuare nei paesi più ricchi.

5. La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione in Italia

A partire dagli anni '90, in Italia è iniziato un processo di riforma della PA ampio e strutturale, mirante alla semplificazione amministrativa volta al miglioramento del rapporto tra la PA, da un lato, e cittadini e imprese dall'altro. La realizzazione del progetto dell'*e-government* rientra in questo programma di profondo rinnovamento della PA, migliorandone la trasparenza e l'efficienza, come precedentemente messo in evidenza (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2014).

Sul piano normativo, questo processo di riforma ha avuto inizio con il D. Lgs. n.196/2003, che ha introdotto il “Codice in materia di protezione dei dati personali”, che disciplina il trattamento dei dati personali anche per quel che riguarda l'utilizzo di strumenti elettronici e telematici, la L. n. 4/2004 ('Legge Stanca'), sulle politiche di inclusione digitale, e il D. Lgs. n. 82/2005 con il quale è stato introdotto il CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale), più volte aggiornato, da ultimo con la L. n. 145/2018.

Il CAD ha introdotto una serie di importanti novità, tra cui:

- il diritto di imprese e cittadini di interagire tramite le tecnologie telematiche con la PA e i gestori di pubblici servizi (art.3);
- la possibilità di eseguire pagamenti elettronici per gli importi dovuti alla PA (art. 5);
- l'equivalenza tra posta elettronica certificata (PEC) e la comunicazione a mezzo di Posta raccomandata per lo scambio di documenti e informazioni tra cittadini, imprese e PA (artt. 6 e 65);
- la validità di “copie di atti e documenti informatici” (artt. 22 e 23);
- la disciplina della firma digitale (art. 24);
- l'obbligo per la PA di “rendere disponibili anche per via telematica l'elenco della documentazione richiesta per i singoli procedimenti” (art. 57);
- la carta d'identità elettronica (art. 64).

Successivamente, nel 2009 è stato lanciato il *Piano e-gov 2012*, da cui, con l'istituzione dell'Agenda per l'Italia Digitale (AGID) nel 2012, si sono fatti passi avanti nel processo di informatizzazione della PA attraverso la formulazione di Piani Triennali. Al momento è in vigore il Piano Triennale 2019-2021, il quale rappresenta “uno strumento in continua evoluzione, che va nella direzione di un coinvolgimento sempre più esteso delle amministrazioni che operano sul territorio ma anche dei veri destinatari finali della trasformazione digitale della PA” (AGID, 2019).

Nonostante l'evoluzione del quadro normativo verso una maggiore digitalizzazione della PA nel nostro paese, il risultato delle analisi svolte dagli organismi internazionali (OCSE, Unione Europea) è concorde nel rilevare un generale ritardo nella digitalizzazione dell'Italia rispetto a quanto osservato negli altri principali paesi industrializzati. Secondo un recente studio condotto da Banca d'Italia (Arpaia *et al.*, 2016), alla base di questo ritardo ci sarebbe una carenza di tipo infrastrutturale e soprattutto culturale, che si concretizza in una minor propensione a effettuare transazioni via Internet principalmente da parte dei cittadini e meno da parte delle imprese. A fronte di questi limiti dal lato della domanda, meno preoccupante appare la situazione dal lato dell'offerta dei servizi in rete che vede l'Italia al di sotto, ma vicino alla media degli altri paesi dell'Unione Europea.

6. Osservazioni conclusive e prospettive future

In questo lavoro abbiamo descritto il comportamento opportunistico della burocrazia come possibile causa dell'inefficienza del settore pubblico. Partendo dall'analisi della teoria economica sulla burocrazia a partire da Weber (1922) fino alla scuola della *Public Choice*, abbiamo messo in evidenza come sia, per così dire, naturale per i burocrati - data la posizione vantaggiosa in cui si trovano grazie all'asimmetria informativa che caratterizza il rapporto di agenzia esistente tra loro e i politici - massimizzare la loro funzione di utilità a discapito del benessere collettivo.

Nei vari modelli, lo strumento per realizzare questa massimizzazione sembra essere l'espansione della produzione e dell'offerta di beni e servizi pubblici, volte ad aumentare il budget stanziato per i singoli *bureaux*, il loro prestigio, potere e, più in generale, i *benefits* di vario tipo a vantaggio del personale dei *bureaux*. Da ciò ne deriva una tensione verso la crescita dimensionale degli uffici e quindi della spesa pubblica ad essi destinata, creando così inefficienza di tipo allocativo. Allo stesso tempo, i burocrati sono anche in grado di incamerare, sotto forma di vere e proprie rendite, il residuo fiscale derivante dalla differenza tra i fondi stanziati per la fornitura

dei servizi pubblici e quelli effettivamente impiegati. Questa discrepanza tra risorse stanziare e impiegate genera, oltre ad inefficienza allocativa, anche inefficienza produttiva.

Alla luce dello spreco di risorse pubbliche e dell'inefficienza del settore pubblico dovuta alla presenza della burocrazia, secondo la teoria economica analizzata, abbiamo focalizzato l'attenzione sui possibili rimedi a tali distorsioni offrendo un nuovo spunto legato all'avanzamento tecnologico nei vari paesi, che ha dato avvio negli ultimi anni a un processo di riforma digitale che ha coinvolto anche la PA. Questo processo ha portato via via a una progressiva informatizzazione dei *bureaux* seguendo le linee guida del progetto dell'*e-government* promosso dalle Nazioni Unite e intrapreso da tutti i suoi 193 Stati membri.

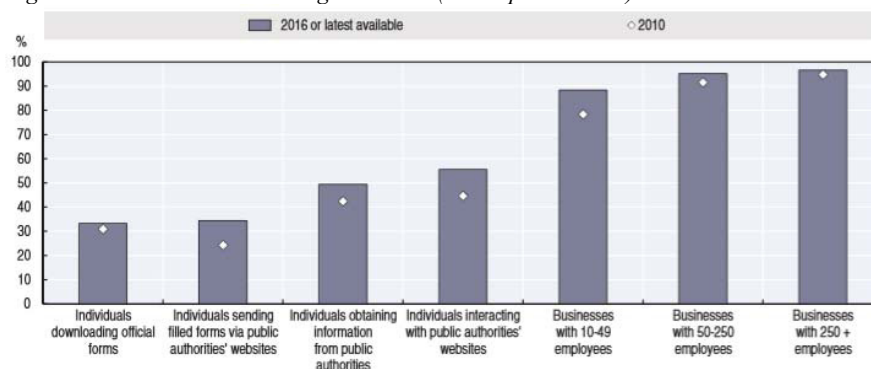
Tra i vantaggi derivanti dalla digitalizzazione del settore pubblico e della burocrazia abbiamo visto che si configura cruciale il passaggio alla rete Internet che permette, infatti, di ampliare la gamma di servizi offerti dai *bureaux*, garantendo la fruizione del servizio stesso e l'accesso *online* agli uffici anche 24 ore su 24, 7 giorni su 7 da qualsiasi luogo dotato di connessione. Tutto questo contribuisce a dare un impulso positivo all'efficienza dell'operato della burocrazia e, soprattutto, permette un monitoraggio e, di conseguenza, un controllo più semplice e capillare, aumentando anche la trasparenza dell'intero sistema istituzionale in favore dei cittadini/elettori e rendendo meno costosi i meccanismi di *enforcement* e *accountability* rispetto a quelli esposti nel modello di Breton e Wintrobe (1982).

Arrivati a questo punto è necessario soffermarci su un aspetto chiave per il successo dell'*e-government*, quale la fiducia necessaria e la conseguente legittimazione del nuovo sistema digitale da parte dei cittadini/elettori (Barbosa *et al.*, 2013). Tutti i moderni sistemi democratici sono fondati, infatti, sulla legittimazione popolare per il buon funzionamento del sistema istituzionale; questo vale anche per le trasformazioni e i cambiamenti riguardanti il funzionamento del settore pubblico. In questo processo, gli attori diventano tre: i politici, i burocrati e i cittadini. Tra loro si instaura un'interazione che potremmo definire di tipo circolare o ciclico: infatti i politici vengono eletti dai cittadini e, a loro volta, nominano i burocrati che saranno direttamente e operativamente responsabili dell'erogazione dei servizi pubblici ai cittadini, chiudendo il cerchio. È evidente, però, che alla base di tutto vi sia la fiducia che i cittadini ripongono nel sistema pubblico e, più in generale, nelle istituzioni, poiché in mancanza di essa non vi sarebbe ragion d'essere per l'intero settore pubblico.

Per capire, quindi, qual è il clima di fiducia dei cittadini nei confronti dell'adozione dell'*e-government* può essere utile analizzare qualche dato

relativo all'utilizzo da parte di cittadini e imprese dei servizi digitali messi a disposizione dal settore pubblico nei paesi OCSE in due anni recenti, il 2010 e il 2016, come riportato in Figura 3.

Figura 3 – Utilizzo dei servizi e-government (media paesi OCSE)



Fonte: OCSE (2017)

Sulle ascisse troviamo le categorie di utilizzatori dei servizi di *e-government* divisi tra individui (a loro volta suddivisi a seconda del tipo di servizi utilizzati) e imprese (a loro volta suddivise in base al numero di impiegati); sulle ordinate troviamo la percentuale dei membri di tali categorie che utilizza detti servizi.

Possiamo osservare come l'utilizzo dei servizi di *e-government* dal 2010 al 2016 sia tendenzialmente aumentato per tutte le categorie di utenti riportate sull'asse orizzontale. In particolare, si nota una crescita più marcata da parte di singoli cittadini e piccole imprese. Questo lascia presumere che la risposta e la popolarità degli strumenti *online* in quella che è la base del sistema pubblico — ossia i cittadini che tramite il meccanismo delle elezioni danno ragion d'essere all'esistenza del sistema istituzionale composto da politici e burocrati — sia in crescita e complessivamente positiva. Allo stesso tempo, va detto che la minor crescita nell'utilizzo dei servizi di *e-government* da parte delle grandi imprese può essere dovuta al fatto che il pieno sfruttamento dei vantaggi dei servizi digitalizzati forniti dalla PA sia avvenuto precedentemente, legato a vantaggi informativi ed economie di scala. Detto altrimenti, le grandi imprese hanno un bagaglio di conoscenze superiore rispetto a quello del singolo cittadino e per questo, nel loro tentativo di massimizzare il profitto, sono spesso pioniere nell'adozione di nuove tecnologie.

In conclusione, si può essere fiduciosi nell'affermare che le problematiche legate all'utilizzo e alla diffusione dell'*e-government* siano

facilmente superabili dato il clima di fiducia in cui ci troviamo e che porterà tendenzialmente al potenziamento di questo genere di servizi, rendendo gli sprechi e i comportamenti opportunistici della burocrazia - e del settore pubblico in senso lato - più facili da contrastare.

Bibliografia

AGID (2019) Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2019 – 2021, Agenzia per l'Italia Digitale, Roma.

Arpaia, C. M., Ferro, P., Giuzio, W., Ivaldi, G., Monacelli, D. (2016) L'e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive, *Questioni di Economia e Finanza* n. 309, Banca d'Italia.

Bannister, F. (2007) The curse of the benchmark: an assessment of the validity and value of e-government comparisons, *International Review of Administrative Sciences*, 73(2): 171-188.

Barbosa, A. F., Pozzebon, M., Diniz, E. H. (2013) Rethinking e-Government performance assessment from a citizen perspective, *Public Administration*, 91(3), 744–762.

Baumol, W. (1959) *Business Behavior, Value and Growth*, Macmillan, New York.

Cook, B. J., Wood, B. D. (1989) Principal-agent models of political control of bureaucracy, *American Political Science Review*, 83(3): 965-978.

Coursey, D., Norris, D. F. (2008) Models of E-Government: are they correct? An empirical assessment, *Public Administration Review*, 68(3), 523-536.

Ebrahim, Z., Irani, Z. (2005) E-government adoption: architecture and barriers, *Business Process Management Journal*, 11(5): 589 – 611.

Fedeli, S., Santoni, M. (2001) Endogenous institutions in bureaucratic compliance games, *Economics of Governance*, 2(3): 203-229.

Gascó, M. (2003) New Technologies and institutional change in public administration, *Social Science Computer Review*, 21(1): 6-14.

Gil-Garcia, J.R., Pardo, T.A. (2005) E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations, *Government Information Quarterly*, 22, 187–216.

Manoharan, A. (2011) *E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy: Factors and Determinants of E-Democracy*, IGI Global, Hershey.

Migué, J.L., Bélanger, G. (1974) Toward a general theory of managerial discretion, *Public Choice*, 17: 27-51.

Morgante, C. (1984) *Max Weber e la burocrazia: Evoluzione del modello idealtipico weberiano alla luce della più recente letteratura*, Carocci editore, Roma.

Mueller, D. C. (1987) The growth of government: A public choice perspective, *IMF Staff Papers* 34(1): 115-149.

Niskanen, W. A. (1968) The peculiar economics of bureaucracy, *The American Economic Review*, 58: 293-305.

Niskanen, W. A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Routledge, New York.

OCSE, (2017) OECD Digital Economy Outlook 2017, OECD Publishing, Parigi.

Pareto, V. (1897) *Cours d'Économie Politique*, F. Rouge, Losanna.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2014) Piano d'azione per l'e-government, Dipartimento della Funzione Pubblica, Roma.

- Romer, T., Rosenthal, H. (1978) Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo, *Public Choice*, 33(4): 27-43.
- Romer, T., Rosenthal, H. (1979) Bureaucrats versus voters: on the political economy of resource allocation by direct democracy, *Quarterly Journal of Economics*, 93(4): 563-587.
- Romer, T., Rosenthal, H. (1982) Median voters or budget maximizers: Evidence from school expenditure referenda, *Economic Inquiry*, 20(4): 556-578.
- Nazioni Unite, (2002) Benchmarking E-government: A Global Perspective — Assessing the UN Member States, United Nations, New York.
- Nazioni Unite, (2016) Annexes: E-Government in support of sustainable development, United Nations, New York.
- Von Mises, L. (1944) *Bureaucracy*, Yale University Press, New Haven.
- Zouridis, S., Thaens, M. (2003) E-Government: towards a public administration approach, *Asian Journal of Public Administration*, 25(2): 159-183.
- Waterman, R. W. Meier, K. J. (1998) Principal-agent models: an expansion?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 173-202.
- Weber, M. (1922) *Economy and Society*, University of California Press, Berkeley.

Appendice

Elenco dei paesi utilizzati per le Figure 1 e 2:

Albania, Algeria, Angola, Arabia Saudita, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaijan, Bahamas, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Belgio, Belize, Benin, Bhutan, Bielorussia, Birmania, Bolivia, Bosnia Erzegovina, Botswana, Brasile, Brunei Daressalam, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cambogia, Camerun, Canada, Capo Verde, Ciad, Chile, Cina, Cipro, Colombia, Comore, Corea del Nord, Corea del Sud, Costa d'Avorio, Costa Rica, Croazia, Danimarca, Ecuador, Egitto, El Salvador, Emirati Arabi Uniti, Estonia, Etiopia, Fiji, Filippine, Finlandia, Francia, Gabon, Gambia, Georgia, Germania, Ghana, Giamaica, Giappone, Giordania, Grecia, Guatemala, Guinea, Guinea Equatoriale, Guinea-Bissau, Honduras, India, Indonesia, Iran, Irlanda, Islanda, Israele, Italia, Kazakistan, Kenya, Kirghizistan, Kuwait, Laos, Lesotho, Lettonia, Libano, Liberia, Lituania, Lussemburgo, Macedonia, Madagascar, Malawi, Malaysia, Maldive, Mali, Malta, Marocco, Mauritania, Mauritius, Messico, Moldavia, Mongolia, Mozambico, Namibia, Nepal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Oman, Pakistan, Panama, Paraguay, Perù, Polonia, Portogallo, Qatar, Congo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Centro Africana, Repubblica Del Congo, Rep. Dominicana, Romania, Russia, Ruanda, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Senegal, Sierra Leone, Singapore, Siria, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Sri Lanka, Stati Uniti d'America, Sud Africa, Sudan, Suriname, Svezia, Svizzera, Swaziland, Tajikistan, Tanzania, Tailandia, Togo, Trinidad e Tobago, Tunisia, Turchia, Ucraina, Uganda, Ungheria, Uruguay, Venezuela, Vietnam, Yemen, Zambia, Zimbabwe.

La disuguaglianza dei redditi in Italia. Non solo un problema di altezza

di Maurizio Franzini*

Sommario

Negli ultimi decenni la disuguaglianza nei redditi disponibili in Italia è cresciuta molto meno della disuguaglianza nei redditi di mercato. Il forte peggioramento della disuguaglianza nei redditi di mercato risente anche della crescente disuguaglianza nei redditi da lavoro, alla base della quale non vi è soltanto il maggior rendimento del capitale umano, ma una serie di altri fattori che sono collegati alle origini familiari e, quindi, configurano una limitata mobilità sociale intergenerazionale. Tutto ciò suggerisce di guardare non soltanto all'altezza della disuguaglianza ma anche ai processi che la generano e che possono definirne il grado di accettabilità.

Parole Chiave: Disuguaglianza nei redditi; Redistribuzione; Capitale Umano; Mobilità sociale.

Classificazione JEL: D31; E61; H24; J31.

Income inequality in Italy. Not only a matter of height

Abstract

In recent decades, inequality in disposable incomes in Italy has grown much less than inequality in market incomes. The sharp worsening of inequality in market incomes is also affected by the growing inequality in labour incomes, at the basis of which there is not only a greater return on human capital, but a series of other factors which are linked to family origins and, therefore, reveal that intergenerational social mobility is limited. All this suggests looking not only at the level of inequality but also at the processes that generate it and can define its degree of acceptability.

Keywords: Income Inequality; Redistribution; Human Capital; Social Mobility.

JEL Codes: D31; E61; H24; J31.

* Dipartimento di Economia e Diritto, Sapienza Università di Roma. Via del Castro Laurenziano 9, 00161 Roma. E-mail: maurizio.franzini@uniroma1.it

Introduzione

Sulle tendenze della disuguaglianza dei redditi in Italia si leggono affermazioni tra loro apparentemente inconciliabili. In alcuni casi si parla di disuguaglianza crescente in altri di disuguaglianza costante. Per stabilire quale affermazione sia corretta occorrerebbero almeno tre precisazioni: sul periodo di tempo al quale ci si riferisce; sulla tipologia di reddito presa in considerazione e, infine, sull'indicatore di disuguaglianza considerato.

In queste note farò riferimento a un orizzonte temporale lungo (dalla metà degli anni '80 ad oggi) come appare appropriato per un fenomeno della natura della disuguaglianza; presenterò i dati relativi a diverse nozioni di reddito e userò, per ragioni di spazio, quasi esclusivamente il coefficiente di Gini come indicatore della disuguaglianza.

I risultati che presenterò riguarderanno la disuguaglianza nei redditi disponibili, quella nei complessivi redditi di mercato e quella relativa ai soli redditi da lavoro. Mostrerò anche che quest'ultima disuguaglianza dipende molto meno di quanto normalmente si ritenga dal capitale umano con conseguenze rilevanti non soltanto per le politiche da adottare ma anche per l'accettabilità della disuguaglianza.

Più in generale sono numerosi gli elementi che spingono a riflettere sulla disuguaglianza e sui suoi meccanismi non soltanto per accertarne l'altezza ma anche per valutarne l'accettabilità che dipende largamente dai processi che la determinano. Vedremo, in particolare, che nel nostro paese l'influenza delle origini familiari sul reddito (specificamente quello da lavoro) che si percepisce nel corso della propria vita è rilevante e ciò dovrebbe, appunto, spingere a chiedersi se, in una sua consistente parte, la disuguaglianza che da alcuni decenni si manifesta in Italia debba essere considerata non soltanto alta, ma anche e soprattutto, almeno in parte inaccettabile.

1. Tendenze della disuguaglianza dei redditi in Italia

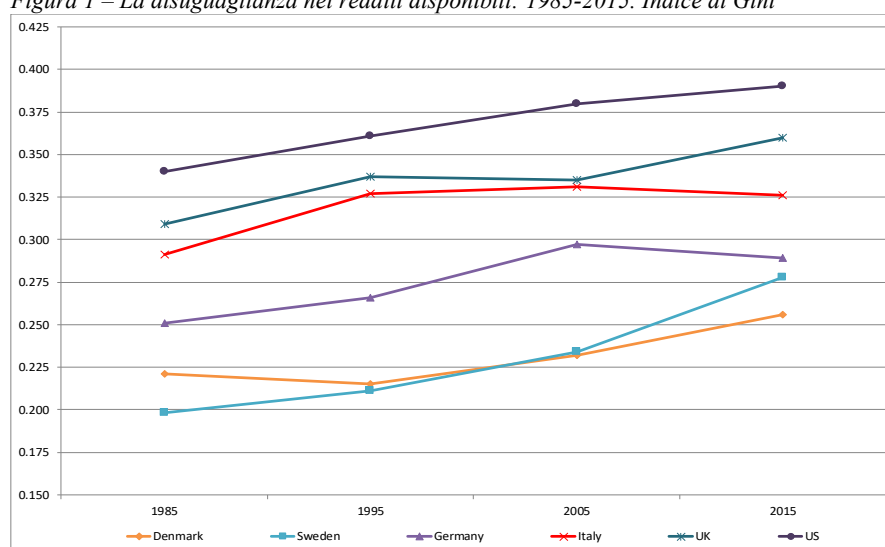
Negli scorsi decenni la disuguaglianza nei redditi disponibili, che si può considerare quella maggiormente rilevante per la disuguaglianza negli effettivi tenori di vita (Canberra Group, 2011), è cresciuta in quasi tutti i paesi avanzati. In molti di essi è cresciuta, ed in modo più pronunciato, anche la disuguaglianza nei redditi di mercato nonché quella nei redditi da lavoro (OECD, 2011; Atkinson, 2015; Bourguignon, 2017).

Per esaminare la situazione italiana iniziamo dai redditi disponibili. Come è noto, tali redditi sono dati dalla somma algebrica dei seguenti elementi: i complessivi redditi di mercato (da tutte le fonti) che affluiscono al nucleo

familiare, più i trasferimenti monetari meno le imposte dirette. Attraverso le scale di equivalenza, che tengono conto della numerosità del nucleo familiare, questi redditi familiari vengono trasformati in redditi individuali (equivalenti).

La Figura 1 mostra, utilizzando dati OCSE, l'andamento della disuguaglianza nei redditi disponibili - misurata con l'indice di Gini - tra la metà degli anni '80 e la metà del corrente decennio, in sei paesi avanzati, tra i quali vi è l'Italia. In tutti i paesi l'indice di Gini è cresciuto nel corso dei tre decenni, sebbene le dinamiche siano state piuttosto diverse.

Figura 1 – La disuguaglianza nei redditi disponibili: 1985-2015. Indice di Gini



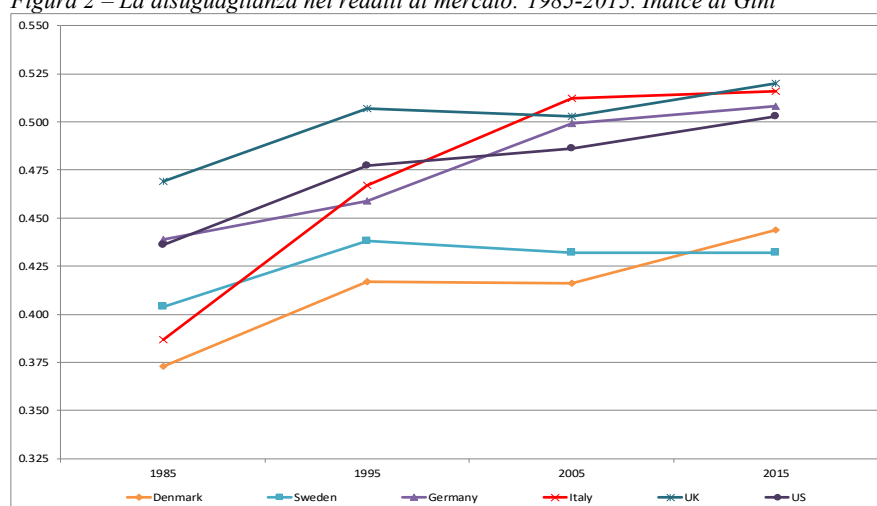
Fonte: Elaborazione dati OCSE.

È però significativo che, con la sola eccezione della Svezia che a partire dall'inizio del nuovo secolo ha superato la Danimarca, la graduatoria tra i sei paesi non ha subito modifiche durante tutto il periodo considerato. Dunque, le diverse dinamiche all'interno del periodo non hanno prodotto esiti molto diversi sull'intero periodo.

In Italia esso è cresciuto in modo repentino all'inizio degli anni '90 per poi restare relativamente stabile negli anni successivi, su livelli elevati. Sembra quindi che sia corretto affermare, considerando i tre decenni, che, almeno in base al coefficiente di Gini, la disuguaglianza (nei redditi disponibili) è cresciuta mentre l'opposto vale per un orizzonte temporale più breve.

È, però, opportuna una precisazione, riguardo a quest'ultima affermazione. Molti fondati indizi suggeriscono che negli ultimi anni si sono verificati cambiamenti di rilievo nelle code estreme della distribuzione, cioè tra i molto poveri e i molto ricchi. I dati campionari, come sono quelli qui considerati, rischiano di non cogliere appieno questi cambiamenti per le difficoltà a campionare correttamente proprio le code estreme. In altri termini, i molto ricchi e i molto poveri sono sotto-rappresentati e, di conseguenza, i dati non registrano appropriatamente cambiamenti che sembrano essere decisivi per la dinamica della disuguaglianza. Tutto ciò porta alla conclusione che l'affermazione secondo cui la disuguaglianza non è cresciuta negli ultimi due decenni va presa con cautela.

Figura 2 – La disuguaglianza nei redditi di mercato: 1985-2015. Indice di Gini



Fonte: Elaborazione dati OCSE.

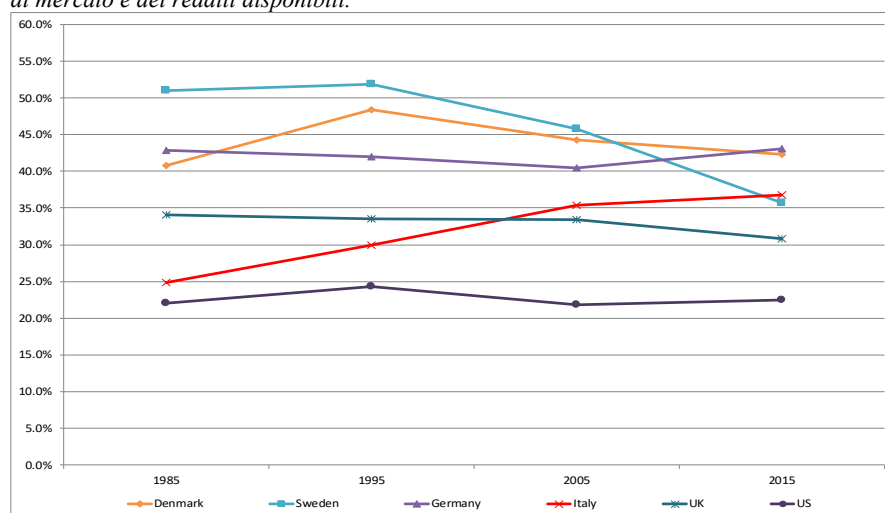
Il quadro cambia in modo significativo se, invece dei redditi disponibili, si considerano i redditi di mercato, cioè non si tiene conto dei trasferimenti monetari dallo stato alle famiglie e delle imposte dirette.

Come mostra la Figura 2 anche rispetto a questa definizione di reddito l'indice di Gini risulta, per tutti i paesi, in peggioramento nel corso dei tre decenni. Però, tale peggioramento è, ovunque, superiore a quello che si è verificato nei redditi disponibili. E, nel caso dell'Italia, è particolarmente marcato.

Infatti, il corrispondente coefficiente di Gini è balzato dal 37-38% della metà degli anni '80, al 50%, e più, dei nostri giorni. In nessun altro paese si è avuto un incremento di comparabile grandezza; di conseguenza, l'Italia che

aveva la seconda più bassa disuguaglianza ora ha la seconda più alta disuguaglianza, avendo superato anche gli Stati Uniti.

Figura 3 - Intensità della redistribuzione. Differenze percentuali tra indici di Gini dei redditi di mercato e dei redditi disponibili.



Fonte: Elaborazione dati OCSE.

Dunque la disuguaglianza nei redditi di mercato è peggiorata moltissimo, molto di più di quella nei redditi disponibili nel corso del trentennio; inoltre, essa mostra un'ininterrotta tendenza a crescere. Tenendo presente cosa differenzia le due nozioni di reddito è immediato desumere che la redistribuzione attuata dallo stato attraverso il prelievo delle imposte dirette e l'erogazione di trasferimenti alle famiglie ha avuto l'effetto di impedire alla crescente disuguaglianza nei redditi di mercato di tradursi in una corrispondente maggiore disuguaglianza nei redditi disponibili: solo 3 punti percentuali di Gini contro i 13 della disuguaglianza di mercato.

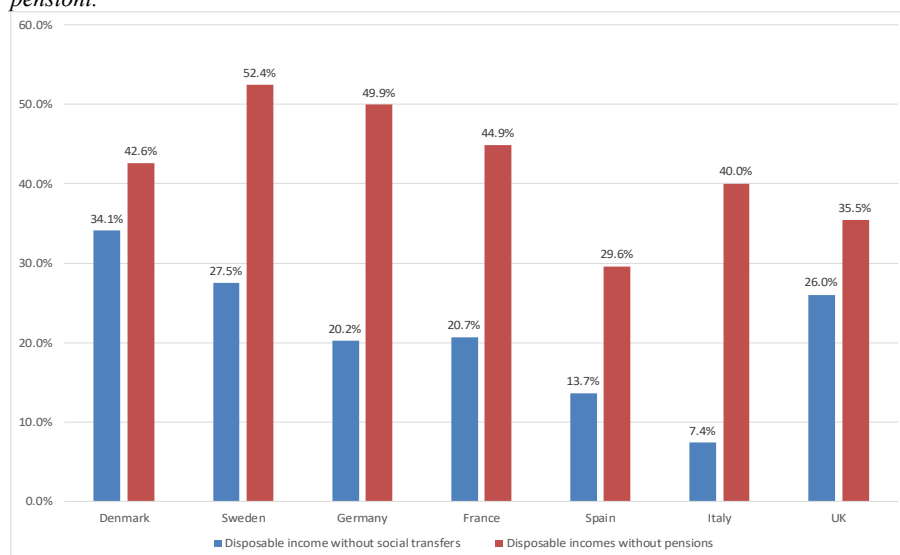
In effetti, come risulta dalla Figura 3, l'efficacia dell'azione redistributiva dello stato – almeno limitatamente alle due voci qui considerate: trasferimenti monetari e imposte dirette¹ - nel nostro paese sembra essere notevolmente cresciuta nel corso del periodo, diversamente dagli altri paesi

¹ Naturalmente l'impatto redistributivo dipende anche da altro, ed in particolare dai cosiddetti trasferimenti in natura, cioè dalla prestazione gratuita di servizi i cui effetti sono difficili da stimare accuratamente ma sembrano rilevanti anche in un paese come il nostro che adotta un modello di welfare in cui quei servizi sono assai meno importanti dei trasferimenti monetari.

considerati dove è rimasta sostanzialmente costante o è diminuita (quest'ultimo è il caso del Regno Unito e, soprattutto, della Svezia).

Scomponendo il complessivo effetto redistributivo nella quota attribuibile alle imposte (dipendente essenzialmente dal grado di progressività del sistema fiscale) e ai trasferimenti, risulta che ovunque è molto maggiore il contributo che questi ultimi danno alla riduzione della disuguaglianza nei redditi disponibili rispetto a quella di mercato (Franzini-Raitano, 2015). Emerge, però, a questo riguardo un punto molto rilevante: il forte impatto (apparentemente) redistributivo delle pensioni.

Figura 4 – L'aumento dell'indice di Gini nei redditi disponibili in assenza di trasferimenti e pensioni.



Fonte: elaborazione dati OCSE.

La figura 4 mostra i risultati della stima del coefficiente di Gini dei redditi disponibili se si escludessero, distintamente, le pensioni e gli altri trasferimenti sociali, con riferimento al 2013. Il forte impatto delle pensioni emerge con tutta evidenza; in Italia, in loro assenza, quel coefficiente crescerebbe del 40%. Dunque le pensioni sembrano essere il principale mezzo di contrasto della crescente disuguaglianza che si crea nei mercati. Tuttavia, la loro natura di 'retribuzione posticipata' impedisce di attribuire questo effetto a una genuina azione redistributiva da parte dello stato. La questione meriterebbe più attenzione di quanta ne riceva e non può essere, qui, ulteriormente approfondita. In ogni caso si può senz'altro affermare che le pensioni affluiscono in maggior misura alle famiglie con redditi di mercato

inferiori alla media e per questo contribuiscono a contenere la disuguaglianza nei redditi disponibili.

2. Disuguaglianza di mercato e redditi da lavoro

Per iniziare a delineare una spiegazione della crescente disuguaglianza nei redditi di mercato, un buon punto di partenza è l'esame dell'incidenza delle diverse forme di reddito sul reddito medio familiare. Quest'ultimo oggi è ancora leggermente inferiore rispetto al suo livello della metà degli anni '90: circa 29.000 contro circa 30.000 euro. Ai nostri fini sono, però, rilevanti le variazioni intervenute nella sua composizione.

L'incidenza del reddito da lavoro dipendente è scesa dal 50 al 40%; quella del lavoro autonomo al 16 al 12%. Quindi, nel complesso, il lavoro ha perso 14 punti percentuali. Nel contempo il reddito da capitale è aumentato dal 15 al 21%, e quella da trasferimenti e da pensioni dal 20 al 28%.

Considerando solo i redditi di mercato in senso stretto emerge, dunque, la perdita di peso del reddito da lavoro a vantaggio di quello da capitale. Uno dei fattori cruciali alla base di questa tendenza è certamente il cambiamento intervenuto nella distribuzione funzionale del reddito: in Italia, come in quasi tutti i paesi, i profitti e le rendite hanno sottratto consistenti quote di reddito nazionale al lavoro (Franzini-Pianta, 2015). Le conseguenze di questo fenomeno per la disuguaglianza nei redditi familiari e personali sono immediate: il reddito da capitale si distribuisce in modo nettamente più diseguale di quello da lavoro (se non altro perché è molto diseguale la distribuzione della ricchezza nelle sue varie forme) e, dunque, un suo accresciuto peso sul reddito medio implica una maggiore dispersione nei complessivi redditi familiari.

Le ragioni delle modifiche intervenute nella distribuzione funzionale dei redditi non possono essere qui approfondite², ma esse certamente dipendono in misura rilevante da una serie di decisioni di carattere sovranazionale che hanno inciso su molteplici 'regole' del gioco. Particolarmente rilevanti sono state quelle relative alla liberalizzazione dei movimenti di capitali. E' significativo che oggi il deludente risultato di quelle decisioni politiche e il contributo che esse hanno dato all'aggravarsi delle disuguaglianze venga riconosciuto anche in pubblicazioni del Fondo Monetario Internazionale, cioè di un'organizzazione che si schierò nettamente a favore delle misure di liberalizzazione (Ostry et al. , 2016).

² Al riguardo si può consultare, tra gli altri, Franzini-Pianta (2015).

Tornando alla composizione del reddito medio e alla disuguaglianza, l'ulteriore osservazione è che la quota di reddito che va al lavoro oltre ad essere diminuita si è distribuita anche in modo più diseguale. In effetti la disuguaglianza nei redditi da lavoro è quella che ha attratto maggiore attenzione e ad essa è stata di frequente ricondotta, in modo quasi integrale, anche la crescente disuguaglianza nei redditi disponibili. Di questa disuguaglianza si occupa il successivo paragrafo.

Qui, per concludere, è opportuna un'ulteriore osservazione, che mi limito a enunciare. Tra i fattori che hanno contribuito al peggioramento della disuguaglianza nei redditi di mercato ve ne è anche (almeno) uno di natura sociologica: la tendenza più marcata all'omogamia. Rispetto al passato sono più diffusi i nuclei familiari nei quali il reddito percepito dai suoi componenti è molto simile. Ciò vuol dire che accade raramente che il coniuge di un benestante non sia anch'egli o anch'ella benestante (e naturalmente questo vale anche per i poveri). Dunque, raramente la formazione dei nuclei familiari porta a ridurre le disuguaglianze che sussistono tra i singoli individui.

3. Disuguaglianza nei redditi da lavoro

Dai dati (Figura 5) emerge una chiara tendenza, nel corso degli ultimi decenni, dei redditi da lavoro dipendente ed autonomo a distribuirsi in modo più diseguale. Con riferimento al lavoro dipendente il fenomeno riguarda i redditi annuali molto più di quelli settimanali; ciò si spiega con la grande dispersione nelle ore di lavoro annue che solo in piccola parte è dovuta a scelte volontarie dei lavoratori.

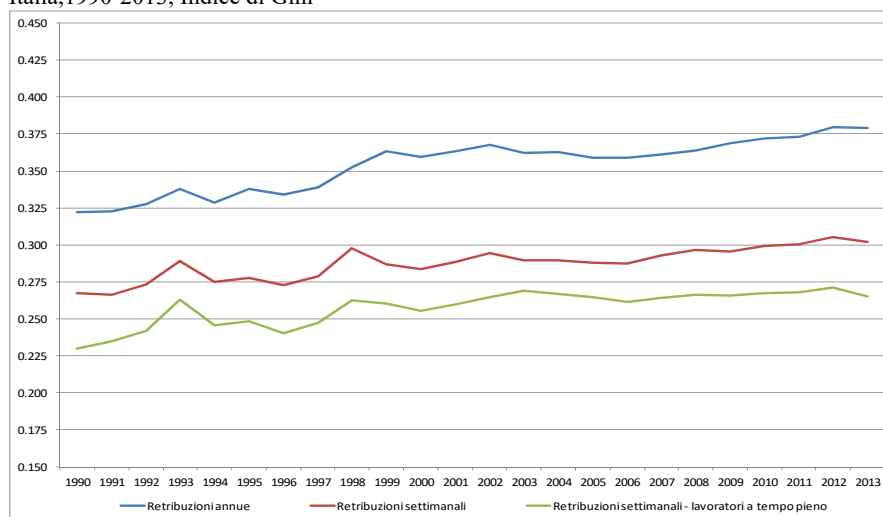
La disuguaglianza si manifesta anche attraverso fenomeni storicamente inediti quale è quello di un consistente numero di *working poor*, cioè di lavoratori che percepiscono redditi insufficienti a raggiungere la soglia della povertà, qui intesa come povertà relativa è quindi fissata come percentuale del reddito mediano (nel nostro caso il 60%).

Come mostra la Figura 6, la quota di *working poor*, con riferimento ai redditi annuali, in Italia non è molto lontana dal 30%.

Tutto ciò è compatibile con l'evidenza che si è accumulata sulla tendenza alla polarizzazione nei redditi da lavoro, che presuppone anche una quota crescente di reddito appropriato da coloro che, per simmetria, potremmo chiamare *working rich*. Un solo significativo dato a questo riguardo: se si guarda alla composizione dei redditi dell'1% più ricco (per reddito) della popolazione balza all'occhio il peso notevolmente accresciuto dei redditi da lavoro autonomo e dipendente: in Italia tra la metà degli anni '80 e il primo

decennio di questo secolo è passato da circa il 45% a più del 70% (Franzini-Raitano, 2015). Dunque il lavoro è una fonte di reddito sempre più importante per i super-ricchi, e ciò coesiste con il fenomeno crescente dei *working poor*.

Figura 5 – Disuguaglianza nelle retribuzioni lorde lavoratori dipendenti, 25-54 anni. Italia, 1990-2013, Indice di Gini

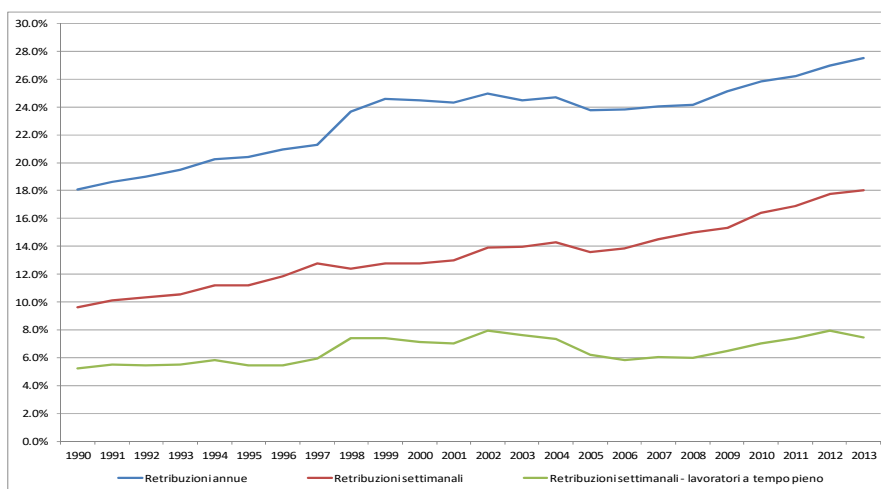


Fonte: Elaborazione dati INPS

La spiegazione nettamente prevalente della generalizzata crescita nella disuguaglianza dei redditi da lavoro è imperniata sul capitale umano. Sintetizzando, la tesi è che la globalizzazione e/o il progresso tecnologico, hanno accresciuto – attraverso i loro effetti sulla domanda e l’offerta di lavoro nei paesi avanzati – il premio per l’insieme di abilità produttive che costituiscono il cosiddetto capitale umano; poiché la distribuzione di questo capitale è molto diseguale, l’esito sarà una crescente disuguaglianza nei redditi da lavoro.³

Figura 6 – Quota di *working poor* tra i lavoratori dipendenti, 25- 54 anni. Italia, 1990-2013. Soglia di povertà: 60% del reddito mediano.

³ Molteplici lavori sostengono questa tesi sulla base dell’ipotesi del cosiddetto Skill Biased Technical Change (cfr. Acemoglu e Autor, 2011; Autor et al., 2013). Un altro effetto attribuito alle nuove tecnologie è lo spiazzamento soprattutto dei lavoratori con skill intermedi medie; tale effetto consentirebbe di spiegare la polarizzazione di cui si è detto nel testo (cfr. Autor et al., 2006; Goos e Manning, 2007; Acemoglu e Autor, 2011, Das and Hilgenstock, 2018). Interpretazioni alternative non mancano (ad esempio, Piketty, 2014; Denk and Courmède, 2015; Franzini e Pianta, 2015; Baccaro and Howell, 2017; Causa et al., 2016 and 2018).



Fonte: Elaborazione dati INPS

Diversi studi empirici hanno, però, mostrato che se viene misurato attraverso le usuali proxy – istruzione ed esperienza – il capitale umano spiega soltanto una piccola quota della dispersione nei livelli dei salari. Di conseguenza, la disuguaglianza tra lavoratori con lo stesso capitale umano (la cosiddetta disuguaglianza “within”) è ampia, nonché crescente nel corso del tempo in numerosi paesi (Lemieux, 2006). Ciò vale in modo particolare – anche in Italia - per l’istruzione terziaria, con la conseguenza che l’investimento in alta istruzione andrebbe incluso tra quelli ad elevato rischio.

Dunque, il premio medio all’istruzione è positivo ma la sua limitata entità e la sua dispersione lasciano gran parte della disuguaglianza nei redditi da lavoro senza spiegazione. Di fronte a questa evidenza un problema che si pone – e che è stato posto in più di una occasione (Card e Lemieux, 1996; McCall, 2000) a difesa della tesi enunciata - è la sussistenza di abilità produttive, costitutive del capitale umano, che non vengono catturate dal grado di istruzione e non sono direttamente osservabili.

Un tentativo di cercare di misurare nel modo migliore possibile, per il nostro, paese anche le abilità non osservabili è quello di Franzini-Raitano (2019).⁴ I principali risultati che emergono da questa analisi possono essere così sintetizzati.

⁴ L’analisi di Franzini-Raitano (2019) è basata su un originale dataset – chiamato AD-SILC - che integra le waves 2005-2012 della componente italiana dell’indagine *European Union Statistics of Income and Living Conditions* (EU-SILC), con i dati amministrativi sulla sicurezza sociale gestiti dall’INPS. Questo permette, in particolare, di arricchire i dati amministrativi con le informazioni sull’istruzione, rilevati da EU-SILC.

È confermato che, nel nostro paese, la quota di disuguaglianza nei redditi da lavoro attribuibile all'istruzione è limitata. Inoltre, il premio all'istruzione è diminuito nei due scorsi decenni, proprio quando avrebbe dovuto crescere, secondo le teorie richiamate in precedenza. Inoltre, risulta confermata la forte dispersione dei redditi da lavoro a parità di istruzione, in particolare per quello che riguarda i laureati.

Se, allo scopo di catturare le abilità non osservabili, si considerano altre caratteristiche delle imprese e dei lavoratori, potenzialmente rilevanti, i risultati non cambiano molto. Infatti, questo è quanto emerge dall'osservazione del trend delle deviazioni standard dei residui delle regressioni dei salari su un gran numero di covariate (l'esperienza dei lavoratori, il tipo di studi e gli indicatori della 'qualità' dell'istruzione, la dimensione dell'impresa, il suo settore di appartenenza, ecc.)

Si pone, quindi, il problema di spiegare questa consistente quota di disuguaglianza a parità di capitale umano, colmando il ritardo accumulato, probabilmente dovuto alla diffusa convinzione che il capitale umano fosse decisivo. Nella ricerca delle cause, che potrebbero essere diverse da un paese all'altro, è importante cercare di distinguere tra fattori che si manifestano all'interno delle imprese e quelli che, invece, dipendono da differenze tra le imprese. Per farlo occorrerebbe esaminare a fondo il ruolo della struttura di mercato, delle forme della contrattazione, dei tipi di contratto, della tecnologia e dei modelli organizzativi. Rilevanti possono essere, naturalmente, anche le istituzioni che governano il mercato del lavoro. Nonché, e soprattutto, le relazioni sociali che in vario modo rimandano alla famiglia di origine. Su queste ultime è possibile formulare qualche fondata ipotesi circa la loro rilevanza.

4. Disuguaglianza e mobilità sociale

Le condizioni economiche della famiglia di origine, come è ben noto, influenzano notevolmente il grado di istruzione raggiunto e, dunque, anche la disuguaglianza nei redditi da lavoro, visto che questa dipende, anche se solo in parte, dall'istruzione. In effetti dalle stime dell'influenza delle condizioni economiche della famiglia di origine sul reddito da lavoro risulta che l'Italia è uno dei paesi in cui tale influenza è maggiore.

Il coefficiente che misura questa trasmissione (il cosiddetto *coefficiente* β) in pratica indica quanta disuguaglianza si trasmette dai genitori ai figli;

più è alto, più è bassa la mobilità intergenerazionale.⁵ I paesi in cui quel coefficiente è basso sono Danimarca, Norvegia, Finlandia, Canada e Australia; all'opposto esso è alto negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in Italia. In questi ultimi paesi i redditi (da lavoro, ma certamente anche quelli da ricchezza) dei figli dipendono moltissimo dalla famiglia di origine. In Italia il coefficiente β è stimato attorno al 50%, ciò vuol dire che tra i redditi da lavoro dei figli si riproduce in media il 50% della differenza di reddito che c'era tra i loro genitori. Con questi valori medi è facile comprendere quando sia poco probabile che il figlio di un povero possa guadagnare più del figlio di un ricco. La mobilità sociale intergenerazionale (relativa) ne risulta bloccata.

Ma l'istruzione non è l'unico canale attraverso cui la disuguaglianza si trasmette da una generazione all'altra (si ricordi che qui vengono considerati solo i redditi da lavoro dei figli). Infatti controllando per il grado di istruzione dei figli risulta che vi è un rilevante residuo di influenza delle condizioni familiari sul reddito da lavoro; in altri termini, a parità di titolo di studio il figlio di un ricco guadagna in media circa il 15% in più del figlio di un povero.⁶

Dunque, nel nostro paese, più che in altri, l'influenza familiare non si esaurisce con il completamento della formazione scolastica ma si manifesta anche dopo, incidendo sulle carriere lavorative. Stabilire con esattezza quali siano i canali attraverso i quali questi effetti 'residuali' si manifestano non è facile. Uno di essi può essere quello, già richiamato, delle relazioni sociali o effetti network. E vi sono vari indizi che inducono a pensare che questi effetti siano rilevanti nel caso italiano (Raitano-Vona, 2015; Franzini et al. 2016).

Appare in ogni caso evidente che una parte della disuguaglianza nei redditi da lavoro dipende dalle origini familiari, attraverso l'istruzione e altro. Ciò permette di considerare almeno questa parte della disuguaglianza scarsamente accettabile perché dipendente da quella che si usa chiamare 'lotteria della natura'. In realtà sarebbe più appropriato parlare di combinazione tra funzionamento del mercato del lavoro e lotteria della natura; infatti, per fare un esempio, se gli effetti network fossero rilevanti lo sarebbero per una specifica e ancora non del tutto chiara modalità di funzionamento dei mercati del lavoro. Un tentativo di illustrare quale possa essere tale modalità è quello di Franzini et al. (2016), che chiamano in causa il carattere scarsamente concorrenziale dei mercati dei prodotti e l'effetto di

⁵ Sulle stime della trasmissione intergenerazionale della disuguaglianza si veda Corak (2013). Con riferimento specifico all'Italia, Mocetti (2007), Bloise (2019), Franzini-Raitano (2018).

⁶ Per approfondimenti si rimanda a Franzini et al. (2013), Raitano-Vona (2015).

ciò sulla domanda di lavoro e il rilievo che può assumere il cosiddetto capitale reputazionale.

Queste considerazioni suggeriscono che è opportuno indagare non soltanto l'altezza della disuguaglianza ma anche i meccanismi che la producono e da cui largamente dipende la sua accettabilità. Distinguere tra disuguaglianza accettabile e inaccettabile non è facile, ma sembra possibile concordare che alcuni meccanismi della disuguaglianza sono certamente inaccettabili e andrebbero contrastati (Franzini 2013).

Conclusioni: quali politiche?

L'analisi fin qui condotta sulla disuguaglianza dei redditi nel nostro paese, sulla sua altezza e sulle sue caratteristiche, ha rilevanti implicazioni anche per il disegno delle politiche dirette a contrastarla. A tal proposito la prima questione da affrontare dovrebbe essere quella relativa agli obiettivi da raggiungere. Naturalmente, non ha molto senso puntare a una generica e neanche troppo giusta eguaglianza assoluta né è indifferente il modo nel quale si cerca di ridurre la disuguaglianza esistente. In termini sintetici si può forse dire che l'obiettivo dovrebbe essere quello di ridurre fino a eliminarla del tutto, se possibile, la disuguaglianza che è dovuta a processi e cause decisamente non accettabili. E tali sono, fino a prova contraria, quelli che permettono alle origini familiari di avere un peso così rilevante sul destino di ciascuno come quello che esse hanno in Italia.

Se si adotta principalmente questa prospettiva e se si tiene anche conto di quanto si è detto a proposito delle tendenze della disuguaglianza nei redditi di mercato si giunge piuttosto direttamente alla conclusione che la strategia di contrasto della disuguaglianza ha bisogno, soprattutto ma non soltanto, di quelle che sempre più di frequente vengono chiamate politiche pre-distributive. Il termine ha preso a circolare con una qualche insistenza dopo il contributo di Hacker (2011) ma i precedenti non mancano e sono anche molto importanti. Tra di essi vorrei ricordare quello di Meade (1964).

Le politiche di cui si parla dovrebbero prevenire il formarsi della disuguaglianza piuttosto che intervenire ad alleviarla, dopo che si è formata, con i tipici interventi redistributivi: tassazione e trasferimenti. Attraverso queste politiche è anche possibile limitare l'influenza delle condizioni familiari, in particolare si può evitare che esse giochino un ruolo decisivo nel determinare le retribuzioni del lavoro. Infatti, è pre-distributiva una politica diretta a rendere accessibile a tutti la più alta istruzione, eliminando una delle manifestazioni più evidenti della disuguaglianza di opportunità. Negli ultimi anni non si è andati in questa direzione; ad esempio, salvo errori, sembra che

nessuna delle varie riforme della scuola abbia avuto tra i suoi obiettivi quello di agevolare la formazione degli svantaggiati. D'altro canto, in direzione opposta a quella indicata, spinge la scelta, di diverse scuole, di cercare di accaparrarsi i 'talenti' (qualunque cosa voglia dire) in età sempre più precoce, magari poi ascrivendo a se stesse i successi che otterranno nella loro successiva carriera. Se si parte da condizioni svantaggiate e si è, potenzialmente, un 'talento' (qualunque cosa voglia dire) si ha bisogno di più tempo per manifestarlo. E le selezioni precoci non concedono questo tempo.

Si è detto, però, che ridurre le disuguaglianze nell'istruzione non sembra sufficiente, nel nostro paese, per rendere i redditi da lavoro indipendenti dalle origini familiari. Altri interventi, anch'essi di natura pre-distributiva, sono necessari. Si tratta, usando un'espressione generica, di modificare le 'regole del gioco'; le quali, come si è notato, negli scorsi decenni sono state cambiate in senso favorevole all'ampliarsi delle disuguaglianze e più probabilmente delle disuguaglianze scarsamente accettabili. Intervenire sulle 'regole del gioco' vuol dire molte cose ed in particolare fare sì che i mercati dei prodotti siano più concorrenziali in modo da evitare che le rendite che altrimenti si formerebbero finiscano per essere appannaggio dei portatori di quello che potremmo chiamare 'capitale relazionale' (Franzini et al. 2016) con conseguenze sia per la disuguaglianza sia per la sua dipendenza dalle origini familiari.⁷

Tutto ciò, naturalmente, non vuol dire che le politiche redistributive non siano importanti. Si è visto quale ruolo – con il contributo decisivo delle pensioni – esse abbiano avuto nell'impedire alla crescente disuguaglianza di mercato di tradursi in disuguaglianza nei redditi disponibili. Peraltro, alcune tipologie di interventi redistributivi, potrebbero avere, a tempo debito, significativi effetti pre-distributivi e benefici per la mobilità sociale. Si pensi alla tassazione dei lasciti ereditari che certamente non è oggi la più praticata delle politiche redistributive: nell'immediato l'effetto è interamente redistributivo ma a lungo termine, attraverso le minori disuguaglianze di ricchezza, possono aversi effetti pre-distributivi, cioè di contenimento delle disuguaglianze nei redditi di mercato. Inoltre, e contestualmente, possono aversi effetti di riduzione della probabilità che nella successiva generazione i ricchi siano figli dei ricchi e i poveri figli dei poveri.

Appare, però, difficile che la strada verso una disuguaglianza accettabile possa essere percorsa in modo spedito senza politiche che prevengano il suo formarsi e lo facciano limitando la disuguaglianza nelle opportunità, che si

⁷ Per un esame più sistematico delle politiche redistributive si rimanda a Franzini (2018). Una panoramica più completa degli interventi in grado di contrastare le disuguaglianze si trova in Franzini et al. (2018).

può considerare la principale responsabile della scarsa mobilità sociale e della disuguaglianza nei redditi.

Riferimenti bibliografici

Acemoglu D., Autor D. (2011), "Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings", in Ashenfelter O. e Card D. (a cura di), *Handbook of Labor Economics Volume 4*, Elsevier.

Atkinson A.B. (2015), *Inequality. What can be done?*, Cambridge University Press.

Autor D., Dorn D. e Hanson G. (2013), "The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States", *American Economic Review*, vol. 103, pp. 2121-68.

Autor D., Katz L., e Kearney M. (2006), "The Polarization of U.S. Labor Market", *American Economic Review*, vol. 96, pp. 184-194.

Baccaro L., Howell C. (2017), *Trajectories of neoliberal transformation: European industrial relations since the 1970s*, Cambridge University Press

Bloise F. (2019), "La geografia della mobilità intergenerazionale: evidenze e possibili meccanismi", *Menabò di Etica e Economia*, n. 90, 30 settembre 2018, <https://www.eticaeconomia.it/la-geografia-della-mobilita-intergenerazionale-evidenze-e-possibili-meccanismi/>

Bourguignon F. (2017), "World changes in inequality: an overview of facts, causes, consequences and policies", *BIS Working Papers*, n. 654.

Canberra Group (2011), *Handbook on Household Income Statistics*, Geneva, United Nations.

Card D., Lemieux T. (1996), "Wage Dispersion, Returns to Skills, and Black-White Wage Differentials", *Journal of Econometrics*, 74, pp. 319-61.

Causa O., Hermansen M., Ruiz N. (2016), "The Distributional Impact of Structural Reforms", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1342.

Causa O., Vindics A., Akgun O. (2018), "An empirical investigation on the drivers of income redistribution across OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1488.

Corak M. (2013), "Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, n. 3, pp. 79-102.

Das M., Hilgenstock B. (2018), "The Exposure to Routinization: Labor Market Implications for Developed and Developing Economies", *IMF Working Paper*, 18-135.

Denk O., Cournède B. (2015), "Finance and income inequality in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1224.

Franzini M. (2013), *Disuguaglianze inaccettabili*, Laterza.

Franzini M. (2018), Conclusioni: redistribuire non basta. Perché e come intervenire sulle disuguaglianze di mercato, in Franzini M.- Raitano M. (a cura di), *Il mercato rende diseguali? La disuguaglianza dei redditi in Italia*, Il Mulino.

Franzini, M., Raitano, M., Vona, F. (2013), "The channels of intergenerational transmission of inequality: a cross-country comparison", *Rivista Italiana degli Economisti*, vol. 13, n. 2, pp. 201-226.

Franzini M., Pianta M. (2015), *Explaining inequality*, Routledge.

Franzini M., Raitano M. (2015), "Income inequality in Italy: tendencies and policy implications", in Strangio D. , Sancetta G. (a cura di), *Italy in a European Context Research in Business, Economics, and the Environment*, Palgrave Macmillan.

Franzini M., Patriarca F., Raitano M. (2016), “The channels of influence of parents’ background on children’s earnings: the role of human and relational capital in monopolistic competition”, *CIRET working paper n. 3/2016*, <http://www.ciret.it/publicazioni/>

Franzini M., Raitano M. (2018), “I redditi da lavoro e le origini familiari”, in Franzini M., Raitano M. (a cura di) *Il mercato rende diseguali? La disuguaglianza dei redditi in Italia*, Il Mulino.

Franzini M., Granaglia E., Paladini R., Pezzoli A., Raitano M., Visco V. (2018), *AGIRE contro la disuguaglianza. Un manifesto*, Laterza,

Franzini M., Raitano M. (2019), “Earnings inequality and workers’ skills in Italy”, online first in *Structural Change and Economic Dynamics*.

Goos M., Manning A. (2007), “Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 89, pp. 118-133.

Hacker J. A. (2011), *The Institutional Foundation of Middle-Class Democracy*, Policy Network,

Lemieux T. (2006), “Increasing Residual Wage Inequality: Composition Effects, Noisy Data, or Rising Demand for Skill?”, *American Economic Review*, vol. 96, pp. 461-498.

McCall L. (2000), “Explaining Levels of Within-Group Wage Inequality in U.S. Labor Markets”, *Demography*, 37, pp. 415-430.

Meade J. (1964) *Efficiency, Equality and the Ownership of Property*, George Allen & Unwin.

Mocetti S. (2007), “Intergenerational Earnings Mobility in Italy”, *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, vol. 7, n. 2.

OECD (2011), *Divided we Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Oecd.

Ostry J.D., Loungani P., Furceri D. (2016), “Neoliberalism: Oversold?”, *Finance & Development*, 53, 2 www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm

Piketty T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press.

Raitano, M., Vona, F. (2015), “Measuring the link between intergenerational occupational mobility and earnings: evidence from 8 European Countries”, *The Journal of Economic Inequality*, vol. 13, pp. 83-102.

Performance d'impresa e capitale umano in un panel di aziende dell'Emilia-Romagna. Da un approccio qualitativo ad uno quantitativo

di Maria Giovanna Bosco, Matteo Michetti, Valentina Giacomini, Claudio Mura, Elisa Valeriani*

Sommario

Lo studio affronta il tema dell'impatto che il capitale umano qualificato ha sulla Total Factor Productivity (TFP) a livello di impresa in Emilia-Romagna, nel periodo 2008-2015. Utilizzando un campione di 42.357 imprese, corrispondenti a circa il 30% del valore aggiunto nel 2015, si è utilizzata la TFP stimata per valutare che impatto abbia il lavoro "high-skilled", misurato secondo quattro diversi tipi di indicatore.

Si osserva che un incremento nel lavoro altamente qualificato implica un aumento della produttività stimata, con effetti marginali che sono solo apparentemente ridotti.

Parole chiave: TFP, capitale umano, Emilia-Romagna.

Classificazione JEL: D24, J24.

Firm Performance and Human Capital in a Panel of Firms in Emilia-Romagna. From a Qualitative to a Quantitative Approach

Abstract

The study tackles the theme of the impact that qualified human capital has over firm-level Total Factor Productivity (TFP) in Emilia-Romagna. Using a sample of 42.357 firms, corresponding to about 30% of value -added in 2015, we adopted estimated TFP to assess the size and sign of the impact stemming from high-skilled labour, using four different types of indicators.

We observe that an increase in highly skilled labour implies an increase in estimated productivity, with marginal effects only apparently negligible.

Keywords: TFP, human capital, Emilia-Romagna.

JEL Classification: D24, J24.

* Bosco: Università di Modena e Reggio Emilia (maribosc@unimore.it); Michetti: ART-ER (matteo.michetti@art-er.it); Giacomini: ART-ER (valentina.giacomini@art-er.it); Mura: ART-ER (claudio.mura@art-er.it); Valeriani: Università di Modena e Reggio Emilia (evaleriani@unimore.it).

Introduzione: la domanda di ricerca

Il sistema economico dell'Emilia-Romagna esce dagli anni difficili della crisi economica più intensa dal dopoguerra, con un livello di occupazione che solo nel 2016 ha recuperato i livelli pre-crisi ed un PIL che a valori costanti nel 2017 risulta ancora inferiore a quello del 2008 (il “riaggancio” è stimato per il 2018).

Al di là degli aspetti numerici, negli ultimi dieci anni l'apparato produttivo regionale è radicalmente mutato: a prestazioni aggregate in linea con quelle pre-crisi, corrispondono soggetti economici significativamente trasformati. Uno dei principali driver di questa trasformazione è rappresentato dalla crescita del livello di internazionalizzazione commerciale e produttiva delle imprese regionali che ha operato una forte selezione tra le medesime, determinando un divario crescente nei risultati economici tra le imprese proiettate sui mercati internazionali e inserite nelle catene globali della produzione e quelle puramente domestiche.

La tecnologia declinata in una moltitudine di forme e utilizzi (automazione, *ICT*, etc.) ha poi rappresentato e rappresenta un secondo, determinante fattore di ridefinizione e sviluppo del *modus operandi* dell'impresa.

La letteratura economica di riferimento suggerisce che le imprese internazionalizzate e che fanno un uso intensivo di tecnologia, evidenzino performance economiche superiori alla media. Ma quali sono i risvolti in termini occupazionali? Nell'ambito di un sistema produttivo sempre più internazionalizzato e tecnologicamente avanzato, in che misura la crescita economica (della produttività) si traduce in nuova occupazione? Allo stesso tempo, è possibile correlare incrementi occupazionali di lavoro qualificato con performance di impresa superiori alla media?

A partire da un panel di 42.357 società di capitali con sede legale in Emilia-Romagna (fonte: AIDA - Bureau Van Dijk e database SIL-ER, Sistema Informativo sul Lavoro in Emilia-Romagna), osservate nel periodo 2008 – 2015, è possibile stimare la correlazione tra occupazione qualificata o *high-skilled* e produttività totale dei fattori dell'impresa (*TFP*). La stessa operazione, una volta declinata a livello settoriale, relativamente alle imprese esportatrici e non esportatrici, e alle imprese multinazionali e non, consente di rispondere in modo esaustivo alla domanda di ricerca sopra menzionata.

Mentre infatti i dati di bilancio delle imprese consentono di affrontare il tema dell'occupazione secondo un'angolazione di tipo standard, da un punto di vista quantitativo, la banca dati SIL-ER consente di raffinare l'analisi aggiungendo una prospettiva prettamente qualitativa, rendendo possibile

un'analisi dinamica dell'evoluzione delle competenze (*skills*) richieste dalle imprese e contrattualizzate nel periodo in esame.

Le Comunicazioni Obbligatorie consentono infatti di monitorare efficacemente il flusso dei contratti attivati, trasformati e cessati nelle imprese dell'Emilia-Romagna e, per ciascuno dei lavoratori coinvolti, le professioni corrispondenti, secondo la classificazione ISTAT CP2011. La classificazione ISTAT delle professioni, derivata dall'*International Standard Classification of Occupation (International Labour Office, ISCO-88)*, si fonda infatti sul criterio di competenza (*skill*), definito operativamente considerando la natura del lavoro che caratterizza la professione, il livello di istruzione formale (come descritto dalla classificazione internazionale *Isced97*) e l'ammontare della formazione o di esperienza richieste per eseguire in modo adeguato i compiti previsti (ISTAT, 2013).

A partire dai risultati della prima domanda di ricerca, incrociando i dati derivanti dai flussi sui lavoratori contrattualizzati nelle imprese del Panel per livello di *skill*, nella seconda parte dello studio viene analizzato il contributo del personale qualificato alla crescita economica/produzione dell'impresa.

In un'epoca in cui la qualità del capitale umano risulta una risorsa sempre più fondamentale in chiave strategica e competitiva per l'impresa, l'analisi prova dunque a fondare empiricamente il quesito del contributo del personale *high-skilled* alla performance dell'impresa.

Letteratura di riferimento

La letteratura di riferimento del presente studio è da un lato quella relativa all'analisi della correlazione tra produttività multifattoriale, o *TFP* di impresa, e qualificazione della forza lavoro, ossia livello di *skill*. Il livello di *skill* è relativo alla mansione ricoperta all'interno dell'impresa e si relaziona alla classificazione ISTAT delle professioni in base alla quale le posizioni che richiedono un titolo professionale elevato o una specifica esperienza pregressa portano a classificare alcuni lavoratori come "*high-skilled*". L'idea di base è che lavoratori più qualificati siano in grado di apportare un contributo differenziale e positivo alla performance d'impresa.

D'altra parte, questo lavoro fornisce anche un contributo agli studi relativi alla domanda e offerta di lavoro. In particolare, appare rilevante la letteratura che tiene in considerazione l'impatto della tecnologia sulla domanda di lavoro, dal momento che l'impatto dell'innovazione può modificare le abilità richieste dalle imprese ai lavoratori e mansioni ad alto contenuto di specializzazione sono generalmente legate ad una maggiore produttività.

Per quanto concerne la performance d'impresa, un indicatore certamente molto discusso è appunto quello di produttività. La definizione di produttività può essere facilmente sintetizzata come efficienza del processo produttivo; tuttavia, la sua misurazione presenta notevoli complicazioni, dovute al fatto che consueti indicatori come il valore aggiunto ed il fatturato delle imprese dipendono da una molteplicità di fattori, come il livello e la qualità degli input, le infrastrutture disponibili, le strategie organizzative e le capacità manageriali, il grado di internazionalizzazione, solo per citarne alcuni.

Nello specifico, uno degli indicatori più utilizzati nelle analisi statistiche è la produttività del lavoro. Ma poiché i ricercatori spesso sono alla ricerca di un concetto di produttività che prescindendo dall'intensità di utilizzo dei fattori misurabili di produzione, hanno coniato il concetto di *TFP* (*Total Factor Productivity*); differenze nella *TFP* corrispondono a spostamenti della curva di isoquanto nello spazio: imprese con più elevata *TFP* sono capaci di produrre più output con la stessa combinazione di input misurabili, rispetto alle imprese con bassa *TFP*.

La misurazione della *TFP* ha innescato un fiorire di metodologie ed approcci diversi, sulla base delle indicazioni standard delle più note teorie della crescita. Sinteticamente, tre degli approcci più noti e condivisi si basano rispettivamente sulla teoria di crescita neoclassica, sulla teoria della crescita endogena e sui modelli della nuova geografia economica.

Nel momento in cui ci si chiede come le specifiche abilità o competenze di un lavoratore si possano legare alla produttività d'impresa, le risposte fornite da questi approcci sono, rispettivamente: 1) che se il progresso tecnologico è esogeno, l'apporto delle competenze individuali può venire catturato dalla stima del residuo della funzione di produzione (cd. "residuo di *Solow*"); 2) che l'apporto del capitale umano – con le sue specifiche abilità – consente aumenti di produttività grazie all'uso più efficiente degli input fisici e che 3) alcune regioni possano godere di elevati guadagni di produttività, grazie a processi di agglomerazione e specializzazione da cui emerge una forza lavoro particolarmente qualificata.

Nello specifico, il punto fondamentale di questo lavoro è investigare il rapporto tra forza lavoro altamente qualificata – e quindi il capitale umano – e produttività, stimata attraverso la *TFP*, a livello di impresa.

I lavori che cerchino di fare luce sul legame tra *skill* e produttività a livello di impresa sono poco frequenti. In generale, il concetto di capitale umano è stato usato in diverse teorie e modelli, inclusa la prospettiva *resource-based* che si concentra sugli elementi che in un'impresa sono capaci di generare un vantaggio competitivo e migliorare la performance aziendale. Gli elementi enfatizzati sono costosi da replicare e possono essere considerati come la

chiave del successo imprenditoriale. Il capitale umano è uno di questi fattori, dato che la conoscenza e le capacità sono spesso specifiche dell'impresa, apprezzabili, non sostituibili e difficili da imitare (Penrose, 1959; Conner, 1991; Bharadwaj, 2000).

Il capitale umano incorpora sia la formazione che l'esperienza, dove l'esempio più eminente della prima è la scolarizzazione ed il grado di istruzione in generale, mentre per la seconda, l'esperienza sul campo è di certo l'esempio più immediato (Schultz, 1961; Becker, 1964). Entrambe migliorano la produttività individuale. La formazione può migliorare la capacità di acquisire e decodificare le informazioni sui costi e sugli input (Welch, 1970; Benhabib e Spiegel, 2005); aumenta la capacità di gestire la volatilità del ciclo economico (Schultz, 1975) e quella di adattarsi al cambiamento tecnologico (Nelson and Phelps, 1966; Benhabib and Spiegel, 2005). La formazione è riconosciuta come un complemento agli altri fattori produttivi, facilitandone l'uso efficace (Griliches, 1969; Psacharopoulos, 1984). La formazione è inoltre un segnale di caratteristiche non osservabili, come bassi tassi di assenteismo sul lavoro (Weiss, 1995; Yuki, 2009).

L'esperienza sul lavoro è il secondo tipo di investimento in capitale umano, che va a migliorare la produttività nel raffinare competenze acquisite e creandone delle nuove (Becker, 1962; Bartel, 1994; Wright et al. 1994; Conti, 2005; Almeida and Carneiro, 2009). Blundell et al. (1999) trovano che le persone con elevato grado di scolarizzazione iniziale sono favorite nelle possibilità di ricevere ulteriore training. Di conseguenza, le disparità tra individui con diversi livelli di istruzione sono destinate ad aumentare.

Il tipo di occupazione e le capacità cognitive sono senz'altro altri fattori importanti nel determinare la produttività (Bacolod et al., 2009; Bartel and Lichtenberg, 1987). I risultati di Bacolod et al., (2009) e Florida (2012), evidenziano come l'intelligenza sociale e le competenze analitiche hanno effetti significativi sui salari; i loro risultati inoltre comportano che soggetti con maggiori competenze analitiche e cognitive abbiano anche una maggiore produttività.

I non numerosi studi empirici che pongono in relazione le caratteristiche individuali del lavoratore con la produttività di impresa evidenziano generalmente un legame positivo. Ilmakunnas, Maliranta e Vainiomäki (2004), associando dati a livello di impresa e lavoratore con riferimento alla Finlandia trovano, non sorprendentemente, che la produttività aumenta all'aumentare dell'età e del livello di istruzione dei lavoratori.

Galindo-Rueda e Haskel (2005) trovano che alti livelli di istruzione sul posto di lavoro sono associati a miglioramenti nella produttività a livello di impianto. I più alti livelli di qualifica in particolare hanno un effetto

particolarmente marcato sulla produttività, mentre le mansioni caratterizzate da “*low skill*” hanno un impatto trascurabile.

Webber, Boddy e Plumridge (2007), usando una *cross-section* di imprese britanniche con l’obiettivo di verificare se i tassi di produttività del lavoro varino a livello geografico, trovano che, una volta che si controlla per il settore industriale, le competenze elevate (“*high skill*”) hanno un impatto positivo e significativo sulla produttività del lavoro.

Alcuni studi dispongono di dati sulle retribuzioni, che possono quindi essere utilizzate come un’approssimazione del grado di competenza del lavoratore. Abowd, Kramarz e Margolis (1999) e Lane, Abowd, Haltiwanger, Jarmin, Lengermann, McCue, McKinney e Sandusky, (2004), utilizzando dati francesi e statunitensi rispettivamente, riscontrano una forte correlazione positiva tra abilità (*skill*, misurata dall’equazione del salario tra datori di lavoro e lavoratori) e produttività.

Haskel, Hawkes e Pereira (2005), utilizzando dati britannici trovano che le imprese situate nel decile con il più alto livello di *TFP* assumono lavoratori con in media un terzo di anno di formazione scolastica addizionale rispetto alle imprese nel decile più basso. Tra gli altri risultati inoltre, trovano che le differenze nei livelli di *skill* pesano tra il 3% ed il 10% del gap di *TFP* tra le imprese situate più in alto e quelle più in basso nella distribuzione della *TFP*.

In sintesi, è verosimile attendersi un legame positivo tra l’assunzione di lavoratori *high-skilled* e *TFP* dell’impresa. Nella metodologia verrà delineato un modello che prenda in considerazione i particolari dati da noi utilizzati e l’endogeneità intrinseca della relazione, alla luce dei riferimenti teorici ed empirici.

Quando si considera il tema della domanda e dell’offerta di lavoro invece, è importante riferirsi alla letteratura sulla polarizzazione delle mansioni nella domanda di lavoro delle imprese. Autor, Levy and Murnane (2003) hanno dato adito ad un nuovo filone di ricerca, osservando come negli Stati Uniti la domanda di lavoro si sia polarizzata rispetto ai salari, che sono cresciuti in modo sostanziale per i lavori *high-skilled* e *low-skilled*, ma si sono ridotti per le mansioni *medium-skilled*. Questa osservazione porta a supporre che la domanda di lavoro possa non essere lineare nella produttività delle mansioni – ossia nei saggi salariali, ma che ci possano essere effetti che portano all’esclusione dal mercato delle figure con competenze intermedie. La relazione da investigare diventa quindi tra domanda di lavoro e innovazione tecnologica e a questo proposito sono state offerte due spiegazioni.

La prima (Goldin e Katz, 2009) è quella definita *Skill Based Technological Change*. Secondo questa ipotesi, la tecnologia favorisce i lavoratori con elevate abilità (*high-skilled*) e sfavorisce quelli meno qualificati (*low-skilled*), in quanto è complementare per i primi e sostitutiva

per i secondi. La seconda spiegazione può essere definita *Task Based Technological Change*. Secondo questa visione, la tecnologia ha un impatto più forte sulle mansioni routinarie *low skilled*, che possono essere eseguite più facilmente dalle macchine; le mansioni *high-skilled* invece si avvantaggiano delle forti complementarità che la disponibilità di nuovi software, ad esempio, può fornire a professionisti che hanno più mezzi per esprimere la propria creatività. Le mansioni *low-skilled* non routinarie invece non vengono facilmente rimpiazzate dalle macchine, per questo sono sottoposte a pressione in termini di potenziali perdite di posti di lavoro e ridotte remunerazioni.

Complementare all'ipotesi di *Skill Biased Technological Change* è l'ipotesi di lavoro verificata con dati derivanti dalle Comunicazioni Obbligatorie della Regione Veneto da parte di Valmasoni e Gallo (2014), i quali riscontrano che durante il periodo di shock negativo alla domanda in Italia (crisi del 2009), alcune imprese si sono avvalse di lavoratori maggiormente qualificati, in quanto quelle più produttive che sono rimaste sul mercato, per mantenere la propria posizione competitiva, hanno continuato a migliorare il livello medio di qualificazione e istruzione della forza lavoro. Si potrebbe ipotizzare che le maggior chances di sopravvivenza e reazione davanti ai periodi di crisi possa essere quello di investire in chi più facilmente possa approfittare dell'avanzamento tecnologico e proporre quindi soluzioni innovative e migliorative della performance d'impresa. In questo ambito, la dimensione e l'età dell'impresa giovano un ruolo fondamentale, in quanto le aziende di maggiori dimensioni dispongono potenzialmente di maggiori risorse organizzative per fronteggiare i diversi momenti del ciclo economico, così come le più anziane hanno probabilmente attraversato con successo numerose fasi di crisi nel passato, uscendone e adattandosi. Il fatto che le piccole e medie imprese siano meno produttive delle grandi è del resto generalmente noto (Eurostat 2011; OECD 1997).

L'impatto sulla produttività derivante dall'assumere top-manager e professionisti risulta inoltre maggiore per le aziende che abbiano sufficiente capacità di assorbimento di tali qualifiche, disponendo già di personale qualificato, o che operino in settori *knowledge-intensive* o che effettuino elevati investimenti in Ricerca & Sviluppo (Lodefalk e Tang, 2018).

Nel nostro modello, osserviamo un equilibrio di mercato in cui possiamo distinguere la scelta già effettuata in merito alle posizioni lavorative occupate dai lavoratori *high-skilled*, che possiamo correlare con fattori come il settore economico, per spiegare quali comparti si avvantaggiano maggiormente delle figure professionali più specializzate, e chiederci poi che tipo di relazione esista con la produttività e con la dimensione internazionale dell'attività svolta.

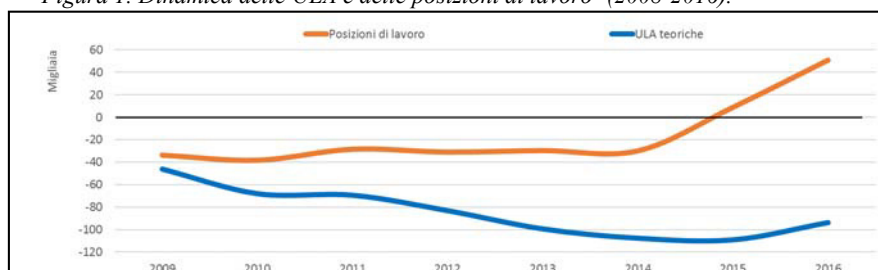
Elementi descrittivi di contesto: gli effetti della crisi economica sull'occupazione regionale e sulla sua composizione qualitativa

A partire dal 2008 ed in misura massiccia nel 2009, la crisi economica internazionale ha significativamente impattato sul tessuto socio-economico dell'Emilia-Romagna. Assumendo dunque il 2008 come anno base (2008=0), è possibile cumulare le variazioni annuali delle ULA (Unità di Lavoro) teoriche¹, così da ottenere una quantificazione dell'andamento del volume di lavoro generato negli anni della crisi. Il medesimo approccio può essere applicato relativamente alle posizioni di lavoro presenti nel mercato del lavoro regionale, mediante il calcolo del relativo saldo annuale (al 31 dicembre) cumulato. Si ottiene così un interessante raffronto tra i volumi di lavoro (in termini di ULA) e le posizioni contrattuali dalle quali quei volumi scaturiscono, in una prospettiva sequenziale e cumulativa, lunga otto anni (2008-2016).

Nel 2015, mentre la dinamica tracciata dalle posizioni di lavoro (contratti) ha pareggiato il livello pre-crisi, in termini di volume di lavoro complessivo (giornate di contratto), il valore risulta essere ancora al di sotto del livello del 2008 per un totale di oltre 100 mila unità di lavoro attive.

¹ Unità di lavoro attiva teorica (ULA teorica): è un'unità di misura del volume di lavoro generato in un anno da un lavoratore equivalente a tempo pieno (titolare di un contratto di lavoro attivo per 365 giornate nell'anno solare; 366 per gli anni bisestili). È calcolata dividendo il numero di giornate di contratto generate in un anno per 365 giorni (o 366 giorni per gli anni bisestili). Si rimanda all'appendice metodologica per ulteriori informazioni di dettaglio.

Figura 1. Dinamica delle ULA e delle posizioni di lavoro² (2008-2016).



Fonte: Elaborazioni su dati SIL-ER

Una dinamica del tutto simile viene confermata anche dalle statistiche ufficiali ISTAT, come nel caso della Rilevazione sulle Forze di Lavoro e dei Conti Economici Territoriali. Nel 2015, a fronte di un sostanziale recupero del numero degli occupati rispetto al livello pre-crisi, si registra un numero di unità di lavoro ancora inferiore, al pari del PIL regionale (a valori reali, il cui recupero del livello 2008 dovrebbe essersi concretizzato solo nel 2018, in base alle ultime stime). Più contratti e meno giornate complessive significa evidentemente una contrazione della consistenza media di giornate per contratto, il che corrisponde peraltro a quel sentimento diffuso di un graduale deterioramento della qualità dei rapporti di lavoro nell'ambito del mercato del lavoro regionale.

Nel corso del 2015 si contano in tutto oltre 442 milioni di giornate di contratto complessive³. Grazie alla tassonomia Istat sulle professioni e alla relativa riclassificazione in termini di livelli di competenza (si veda l'appendice metodologica) è possibile suddividere l'ammontare totale di giornate nei tre gruppi: *high level* - *medium level* e *low level*. La tipologia prevalente è quella intermedia con il 44,7% delle giornate di contratto totali, mentre i livelli *high* e *low* si dividono quasi in misura equivalente la restante quota. Nell'arco di tempo considerato il segmento *high-skilled* è quello che risente meno del calo, a fronte del segmento *low-skilled* che invece subisce la contrazione più significativa. In altre parole, la difficile congiuntura

² Variazione cumulata annua delle ULA dipendenti e parasubordinate e saldo annuale cumulato delle posizioni di lavoro dipendente e parasubordinato, con l'esclusione dell'agricoltura (2008=0)

³ Corrispondenti ai contratti attivi nel 2015 nell'ambito del lavoro dipendente e parasubordinato. Si segnala che per ragioni tecniche legate alla struttura della banca dati SILER, le grandezze di stock (quali il numero di contratti attivi o quello delle relative giornate di contratto attive) rappresentano una stima per difetto dei valori assoluti reali. Infatti, non includono la quota di contratti a tempo indeterminato che non hanno avuto alcuna movimentazione dal 2008 in poi. Si rimanda all'appendice metodologica per ulteriori informazioni di dettaglio.

economica in atto nell'intervallo di tempo considerato, ha impattato con maggior vigore sul lavoro meno qualificato, mentre le professioni più qualificate hanno resistito meglio alla crisi.

La stessa evidenza è altrettanto chiara se le giornate di contratto vengono ripartite in base al gruppo professionale di appartenenza. Rispetto al 2008 si evidenzia infatti una tenuta, e anzi un aumento, delle professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione e delle professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi, che insieme rappresentano la componente prevalente del lavoro maggiormente qualificato.

Tabella 1. Giornate di contratto per livello di skill, 2008-2015.

Tipologie contrattuali per livelli di skill	Giornate di contratto (SILE-ER)		
	Valore Assoluto, 2015	Percentuale, 2015	Variazione % 2015-2008
1. High Level	117.772.892	26,6%	-2,6%
2. Medium Level	197.576.011	44,7%	-7,1%
3. Low Level	125.561.503	28,4%	-8,9%
Non classificabili	1.519.319	0,3%	-
Totale complessivo	442.429.725	100,0%	-7,3%

Fonte: Elaborazioni su dati SIL-ER.

Tabella 2. Giornate di contratto per gruppi professionali, 2008-2015

Gruppi professionali (Istat - CP2011)	Giornate di contratto (Sil-er)		
	Valore Assoluto, 2015	Percentuale, 2015	Variazione % 2015-2008
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	69.514.675	15,7%	-17,8%
Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	40.213.498	9,1%	-12,0%
Forze armate	13.573	0,0%	-12,8%
Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	4.907.044	1,1%	-15,7%
Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	65.646.313	14,8%	-3,2%
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	36.958.235	8,4%	22,6%
Professioni non qualificate	85.348.005	19,3%	-7,3%
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	62.415.023	14,1%	3,5%
Professioni tecniche	75.907.614	17,2%	-10,6%
Non classificabili	1.505.747	0,3%	-73,7%
Totale complessivo	442.429.725	100,0%	-7,3%

Fonte: Elaborazioni su dati SIL-ER.

L'ammontare totale delle giornate di contratto può anche essere classificato in base ai principali settori di attività economica (secondo la tassonomia Istat – Ateco 2007). La ripartizione settoriale consente di individuare i settori che, sempre con riferimento all'intervallo di tempo 2008-2015, evidenziano un incremento di giornate di contratto e quelli che invece hanno perso giornate di contratto (essendo la performance complessiva sempre pari ad un decremento del 7,3%). La Tabella 3a riporta i 10 settori Ateco a 2 cifre che esibiscono i maggiori incrementi di giornate contrattuali; la Tabella 3b i 10 settori che hanno evidenziato i maggiori decrementi.

Anche l'angolazione settoriale mette in evidenza che tra i settori in crescita si ritrovano principalmente attività che tipicamente impiegano capitale umano altamente qualificato: è il caso in particolare dell'ICT, delle Attività di Direzione Aziendale e di Consulenza Gestionale, dell'Istruzione, dei Servizi alle Imprese, della Ricerca scientifica e sviluppo. Diversamente tra i settori in decremento si ritrovano alcune attività più di tipo tradizionale che impiegano capitale umano con livelli di competenze mediamente inferiori (si pensi alle costruzioni, all'industria del legno, al personale domestico).

Tabella 3a. TOP 10 settori ATECO2007 per incremento di giornate di contratto, 2008-2015.

Settore economico (Ateco 2007 - 2 digit)		Giornate di contratto (Sil-Er)			Addetti (Asia-Istat) 2015 - quota %
		Valore Assoluto, 2015	Percentuale, 2015	Variazione % 2015-2008	
70	Attività di Direzione Aziendale e di Consulenza Gestionale	1.666.884	0,4%	50,4%	0,7%
75	Servizi Veterinari	16.126	0,0%	45,8%	0,1%
37	Gestione delle Reti Fognarie	254.476	0,1%	34,8%	0,1%
36	Raccolta, Trattamento e Fornitura di Acqua	1.457.264	0,3%	33,9%	0,1%
62	Produzione di Software, Consulenza Informatica e Attività Connesse	4.967.090	1,1%	28,4%	1,1%
65	Assicurazioni, Riassicurazioni e Fondi Pensione (Escluse Le Assicurazioni Sociali Obbligatorie)	846.635	0,2%	28,3%	0,6%
82	Attività di Supporto per le Funzioni d'ufficio e altri Servizi di Supporto alle Imprese	6.837.173	1,5%	27,6%	1,1%
80	Servizi di Vigilanza e Investigazione	978.172	0,2%	20,3%	0,1%
72	Ricerca Scientifica e Sviluppo	1.042.046	0,2%	19,3%	0,2%
85	Istruzione	22.024.356	5,0%	17,1%	0,5%

Fonte: Elaborazioni su dati SIL-ER.

Tabella 3b. *BOTTOM 10 settori ATECO2007 per decremento di giornate di contratto, 2008-2015.*

Settore economico (Ateco 2007 - 2 digit)		Giornate di contratto (Sil-Er)			Addetti (Asia-Istat)
		Valore Assoluto, 2015	Percentuale, 2015	Variazione % 2015-2008	2015 - quota %
12	Industria del tabacco	8.069	0,0%	-74,1%	0,0%
08	Altre attività di estrazione di minerali da cave e miniere	323.533	0,1%	-41,3%	0,0%
39	Attività di risanamento e altri servizi di gestione dei rifiuti	386.152	0,1%	-38,1%	0,0%
30	Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	1.452.616	0,3%	-37,3%	0,3%
97	Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico	2.762.857	0,6%	-36,6%	0,0%
16	Industria del legno e dei prodotti in legno e sughero (esclusi i mobili); fabbricazione di articoli in paglia e materiali da intreccio	2.744.322	0,6%	-35,8%	0,6%
35	Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	1.217.148	0,3%	-34,9%	0,4%
41	Costruzione di edifici	12.499.149	2,8%	-33,5%	1,7%
51	Trasporto aereo	54.569	0,0%	-32,7%	0,0%
02	Silvicoltura ed utilizzo di aree forestali	176.401	0,0%	-31,1%	

Fonte: Elaborazioni su dati SIL-ER.

Il campione di riferimento delle imprese considerate è costituito da un panel di 42.357 società di capitali con sede legale in Emilia-Romagna osservate lungo l'intervallo 2008 – 2015. Per avere un'indicazione del "peso" del nostro campione sul sistema economico complessivo della regione Emilia-Romagna, un utile riferimento è fornito dal valore aggiunto. Nel 2015 il valore aggiunto aggregato delle imprese del campione ammonta a 41,8 miliardi di euro, a valori correnti, che possono essere messi in relazione con i 134 miliardi di euro di valore aggiunto (sempre a valori correnti), prodotti dal sistema economico dell'Emilia-Romagna nella sua totalità (fonte: Istat, conti economici territoriali). Il nostro campione vale dunque il 31,2% del valore aggiunto totale dell'"universo", nel quale rientra peraltro anche la quota spettante alla Pubblica Amministrazione: è dunque plausibile stimare che il campione considerato copra tra un terzo e la metà del valore aggiunto prodotto dalla componente privata del sistema economico dell'Emilia-Romagna.

La Tabella 4 presenta una descrizione sintetica dei comparti rappresentati nel campione. Vale la pena sottolineare la centralità del settore

manifatturiero che da solo vale quasi $\frac{1}{4}$ delle imprese totali ma quasi la metà del fatturato complessivo. Come noto, del resto, l'Emilia-Romagna possiede settori manifatturieri molto forti e un numero elevato di imprese "campione" che rappresentano eccellenze produttive su scala mondiale.

Tabella 4. Comparti e numero di imprese AIDA

Descrizione ATECO	Imprese		Fatturato	
	Numero	Quota %	Valore (euro)	Quota %
Attività manifatturiere	9.468	22,4%	81.437.494.157	48,0%
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	167	0,4%	2.588.891.180	1,5%
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	203	0,5%	2.971.123.542	1,8%
Costruzioni	5.274	12,5%	10.788.201.259	6,4%
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	7.013	16,6%	44.274.724.355	26,1%
Trasporto e magazzinaggio	1.113	2,6%	5.165.777.232	3,0%
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	1.280	3,0%	1.983.035.212	1,2%
Servizi di informazione e comunicazione	1.695	4,0%	2.481.702.578	1,5%
Attività finanziarie e assicurative	599	1,4%	963.953.973	0,6%
Attività immobiliari	8.811	20,8%	4.398.984.849	2,6%
Attività professionali, scientifiche e tecniche	3.257	7,7%	4.099.101.282	2,4%
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	1.399	3,3%	5.137.453.342	3,0%
Istruzione	267	0,6%	170.255.476	0,1%
Sanità e assistenza sociale	749	1,8%	1.879.945.970	1,1%
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	710	1,7%	697.383.582	0,4%
Altre attività di servizi	346	0,8%	565.950.586	0,3%
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	2	0,0%	73.189	0,0%
N.D.	4	0,0%	9.898.877	0,0%
Totale	42.357	100,0%	169.613.950.641	100,0%

Fonte: Elaborazioni su dati AIDA – Bureau Van Dijk

La Tabella 5 contiene una sintesi dei dati di bilancio AIDA delle imprese considerate, dati che sono utilizzati in seguito sia per il calcolo della TFP che per stimare la correlazione tra occupati *high-skilled* e TFP medesima, secondo la metodologia che viene illustrata di seguito.

Tabella 5. Descrizione dati di bilancio AIDA, Euro

	Anno	Media	Deviazione standard	1° quartile	Mediana	3° quartile
	2008	4.004.652	32.256.012	79.305	443.844	1.690.360
<i>Ricavi</i>	2015	4.438.813	38.298.379	74.432	403.619	1.663.500
	Var. % 2008-2015	11%	19%	-6%	-9%	-2%
	2008	759.404	16.769.454	23.424	117.050	423.106
<i>Valore aggiunto</i>	2015	985.978	8.623.072	17.627	111.205	456.123
	Var. % 2008-2015	30%	-49%	-25%	-5%	8%
	2008	354.964	2.438.448	0	29.479	186.994
<i>Salari e stipendi</i>	2015	450.084	3.322.114	0	35.265	219.087
	Var. % 2008-2015	27%	36%	-	20%	17%
	2008	99.327	2.203.212	-4.436	4.687	35.652
<i>Utile/perdita netta</i>	2015	140.256	3.181.214	-4.805	5.109	37.750
	Var. % 2008-2015	41%	44%	8%	9%	6%

Fonte: Elaborazioni su dati AIDA – Bureau Van Dijk

La banca dati AIDA offre inoltre un'informazione preziosa per le finalità di questa ricerca: consente di sapere se una certa impresa ha un azionista di origine straniera (impresa o persona giuridica), nella compagine societaria e/o partecipazioni in (almeno) un'impresa estera (o persona giuridica), permettendo peraltro di filtrare il risultato per soglie di partecipazione.

Dunque, nella presente analisi non vengono prese in considerazione le forme cosiddette di “internazionalizzazione leggera”, ovvero quell'ampia gamma di relazioni industriali tra imprese di tipo non *equity*, che non traducendosi in legami patrimoniali “formali”, risultano di difficile identificazione e catalogazione (se non per mezzo di apposite indagini campionarie).

A partire dall'informazione sulla compagine societaria della singola impresa è quindi possibile selezionare l'insieme delle imprese internazionalizzate in entrata (ovvero con almeno un azionista straniero), in uscita (ovvero con almeno una partecipazione in un'impresa estera), o in entrambe le direzioni. La soglia selettiva della partecipazione azionaria è quella del 10% del capitale sociale, che abbiamo assunto come livello

qualificante dell'investimento diretto estero, in linea con la normativa internazionale di riferimento⁴.

È allora possibile classificare ciascuna impresa del campione in base al suo status proprietario (Tabella 6):

- impresa non internazionalizzata (“domestica”);
- impresa internazionalizzata (solo) in uscita;
- impresa internazionalizzata (solo) in entrata;
- impresa internazionalizzata sia in uscita che in entrata.

Al 31 dicembre 2015 risultano internazionalizzate, nelle tre fattispecie considerate, 2.901 imprese, il 6,8% del totale del campione. Il peso economico delle stesse è però molto maggiore. Valgono 85,5 miliardi di euro di fatturato (il 45,5% del totale) e 20,5 miliardi di euro di valore aggiunto (il 49,1% del totale), sempre a valori correnti.

Tabella 6. Internazionalizzazione produttiva delle imprese di capitale in Emilia-Romagna, 2015.

<i>Categoria</i>	<i>Numerosità</i>
Imprese (solo) internazionalizzate in entrata ("partecipate")	1.394
Imprese (solo) internazionalizzate in uscita ("partecipanti")	1.291
Imprese internazionalizzate sia in entrata che in uscita	216
Imprese non internazionalizzate ("domestiche")	39.456
Totale	42.357

Fonte: Elaborazioni su dati AIDA – Bureau Van Dijk

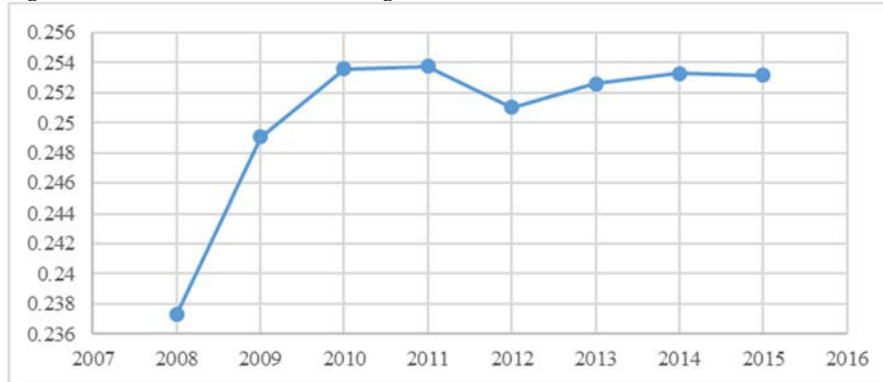
Sempre in tema di internazionalizzazione, ma questa volta in una chiave puramente commerciale, il dataset a disposizione contiene una ulteriore informazione rilevante e potenzialmente selettiva a livello di impresa: le imprese che sono operatori esteri, ovvero che hanno attivato relazioni commerciali con imprese all'estero (in entrata nella forma di importazioni e/o in uscita nella forma di esportazioni). Si tratta in tutto di 2.421 imprese che a fine 2015 risultano operatori esteri (il 5,7% del totale del campione).

Un riscontro interessante su una delle ipotesi avanzate in sede di riferimenti teorici, ossia che con lo svolgersi della crisi le imprese del

⁴ Le linee guida per la produzione delle statistiche sono basate sul Manuale della bilancia dei pagamenti del Fondo Monetario Internazionale e sulla Benchmark *definition* dell'OCSE (2008). Secondo questi standard internazionali i legami di partecipazione che danno luogo a un rapporto di investimento diretto e ad un interesse duraturo, sono tutti quelli in cui la quota detenuta dall'investitore nel capitale sociale dell'impresa partecipata è superiore o uguale al 10%.

campione sopravvivenenti e più performanti si siano rivolte in modo crescente all'assunzione di lavoratori qualificati, viene dato dalla Figura 2.

Figura 2. Percentuale dei lavoratori high-skilled sul totale lavoratori



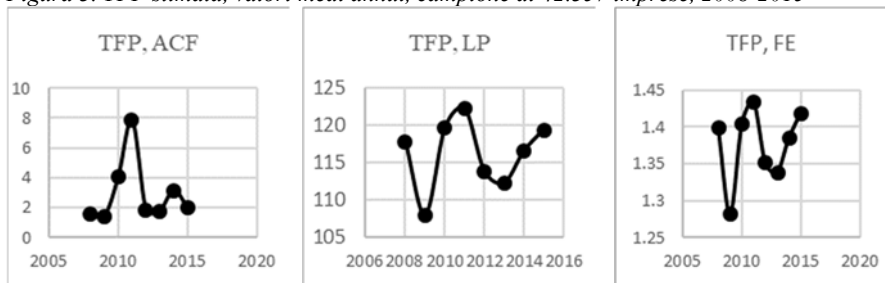
Fonte: Elaborazioni su dati SIL-ER.

Metodologia e analisi econometrica

La prima fase del lavoro ha portato alla stima della *TFP* a livello di impresa, secondo quanto suggerito dai più comuni approcci in letteratura (si veda ad esempio, Devicienti, F., Grinza, E. e Vannoni, D., 2015). Le metodologie di calcolo della *TFP* in letteratura includono tra gli altri: OLS, Fixed Effects, Olley & Pakes (1996), Levinsohn & Petrin (2003), Akerberg-Caves-Frazer (2015). Si sono alla fine selezionati i tre metodi Fixed Effects, Levinsohn & Petrin e Akerberg-Caves-Frazer. Si veda l'Appendice Metodologica per i dettagli.

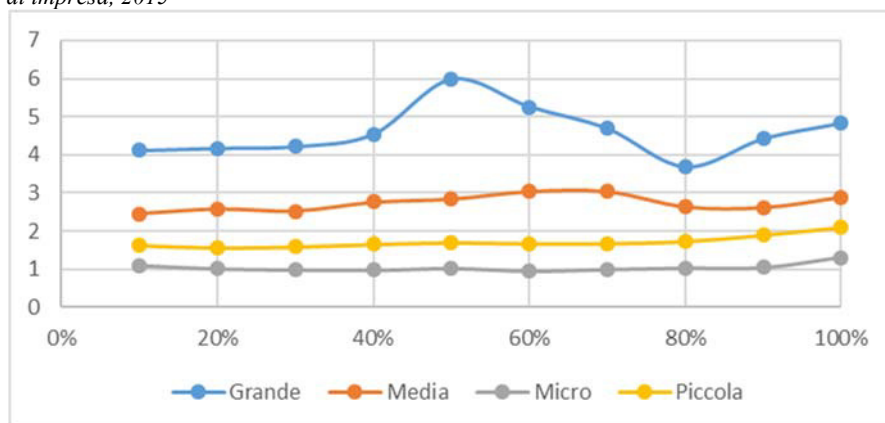
La Figura 3 evidenzia l'andamento della *TFP* stimata per anno sull'intero campione delle *N* imprese considerate. I valori della *TFP* stimata con i diversi metodi mostrano un'elevata correlazione, evidenziando il picco negativo del 2009, il picco positivo nel 2011 e la ripresa negli anni successivi.

Figura 3. TFP stimata, valori medi annui, campione di 42.357 imprese, 2008-2015



La relazione tra *TFP* stimata e dimensione di impresa misurata in termini di fatturato (Figura 4) induce inoltre a supporre che imprese di diversa dimensione sperimentino un legame differente tra lavoro qualificato e produttività. Per questo motivo un approfondimento è dedicato all'analisi dimensionale.

Figura 4. TFP stimata (FE) e percentuale di lavoratori *high-skilled* per classe dimensionale di impresa, 2015



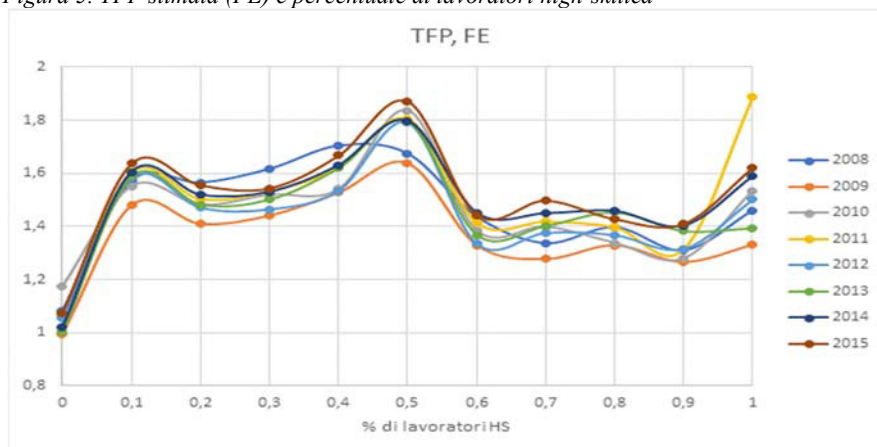
Si riscontra in figura una correlazione positiva tra dimensione di impresa e livelli di produttività stimata, come noto in letteratura, con il picco per le grandi imprese in corrispondenza di valori di lavoratori *high-skilled* corrispondenti a circa il 50% del totale.

La seconda fase dello studio prende in considerazione l'impatto che il lavoro qualificato (*high-skilled*) ha sulla *TFP* stimata d'impresa, tenendo ben presente la necessità di trovare degli strumenti per controllare la potenziale endogeneità della variabile di controllo.

1) TFP stimata e numero di lavoratori high-skilled nell'impresa

La TFP stimata (metodo FE) mostra una relazione non lineare rispetto alle percentuali di lavoratori *high-skilled* nelle imprese. La Figura 5 evidenzia dei picchi, in tutti gli anni osservati, intorno alle percentuali pari al 10%, 50% e 100%.

Figura 5. TFP stimata (FE) e percentuale di lavoratori high-skilled



Sulla base di questo riscontro, si includerà nelle stime una forma polinomiale per la percentuale di lavoratori *high-skilled*, ma anche la variazione degli occupati *high-skilled* nell'impresa tra due periodi successivi.

2) TFP stimata e copertura high-skilled

Il database SIL-ER consente di calcolare le giornate lavorate dagli occupati, a seconda del livello di *skill*. Di conseguenza, l'impatto del lavoro qualificato può essere coerentemente e alternativamente misurato come numero di giornate lavorate da parte dei lavoratori qualificati.

3) TFP stimata e variabili strumentali

Il metodo di stima a variabili strumentali proposto da Lewbel (2012), così come implementato in Devicienti et al. (2015) consente di controllare per l'endogeneità tra domanda di lavoro qualificata e performance di impresa. Questo approccio serve ad identificare i parametri del modello con regressori endogeni, allorché strumenti interni o esterni siano di difficile reperibilità, o alternativamente, per raggiungere una sovraidentificazione per testare la condizioni di ortogonalità. L'identificazione è raggiunta quando si ottengono strumenti che siano non correlati con il prodotto degli errori eteroschedastici. Nella pratica, si procede inizialmente con una stima OLS sul regressore

endogeno (la copertura di giornate di lavoro *high-skilled*, nel nostro caso) verso tutte i regressori esogeni del modello. Quindi, i residui ottenuti si utilizzano per costruire uno strumento nella forma:

$$Z_j = (X_j - \bar{X}) \cdot \epsilon$$

Dove ϵ è il vettore dei residui del primo stadio, X_j è il vettore delle osservazioni per il regressore esogeno j , \bar{X} è la sua media e Z_j è lo strumento generato dal regressore X_j .

In sintesi, si può stimare l'impatto dei regressori specificati sub 1), 2), 3), 4) sulla *TFP*, inserendo le variabili di controllo che tengano conto dell'età dell'impresa, dei tassi di disoccupazione provinciali in quanto *proxy* del ciclo economico e della distanza relativa dal valore medio dei ricavi di settore di ciascuna impresa nell'anno considerato come misura di shock idiosincrici. Le stime sono inoltre declinabili a seconda della dimensione dell'impresa (in termini di fatturato), così come è possibile inserire dei controlli che tengano conto dell'internazionalizzazione delle imprese.

4) *TFP stimata in termini di salari corrisposti*

Una possibilità di rappresentazione dell'intensità di lavoro *high-skilled* è data dal monte salari corrisposto ai lavoratori *high-skilled*. Conoscendo il monte salari complessivo, desumibili dalle variabili di conto economico, si può approssimare la quota di salari a questi destinatari. L'idea di base è che lavoratori più qualificati siano più produttivi e quindi tendenzialmente percepiscano retribuzioni più alte. Seguendo quanto comunemente stabilito in ambito di equilibrio sul mercato del lavoro (si veda ad esempio, Di Porto e Elia, 2015), si supporrà che i lavoratori vengano retribuiti sulla base del valore del prodotto marginale. Di conseguenza, all'aumentare del salario mediamente riconosciuto agli occupati, sulla base di una presenza di qualifiche crescenti, l'impatto sulla *TFP* dovrebbe essere positivo e significativo. Si veda l'Appendice Metodologica per i dettagli teorici. Per ottenere un'approssimazione dei salari $W_{HS,it}$ corrisposti ai lavoratori *high-skilled*, in assenza di dati salariali specifici, si può supporre che la proporzione:

$$\varphi = \frac{N_{HS,it}}{N_{HS,it} + N_{MLS,it}}$$

corrispondente alla quota di lavoratori *high-skilled* nell'impresa nell'anno t possa approssimare il peso dei salari corrisposti ai lavoratori *high-skilled* sul

totale salari. In questo modo, e avendo a disposizione il dato AIDA su salari e stipendi (W_{it}), possiamo approssimare il valore dei salari corrisposti ai lavoratori *high-skilled* come:

$$W_{HS,it} = \varphi W_{it}$$

L'equazione da stimare risulta essere:

$$\widehat{TFP}_{it} = \alpha + \beta HS + \gamma X_{it} + \delta D_{it} + u_{it}$$

Dove HS è rispettivamente 1) o un polinomio della percentuale dei lavoratori *high-skilled* nell'impresa i nell'anno t-1, (sia in termini assoluti o in variazione); 2) o il numero di giornate lavorate dai lavoratori *high-skilled* nell'anno t-1; 3) o uno strumento per che individua il ruolo del lavoro *high-skilled*, con esplicita correzione dell'endogeneità; 4) o il monte salari corrisposto ai lavoratori *high-skilled* nel periodo t-1. La variabile X raccoglie le altre variabili di controllo, D le *dummies*, u è un errore i.i.d.. I risultati sono riportati nella Tabella 7.

I risultati del modello hanno il segno atteso in tutti i metodi di stima adottati e per qualunque specificazione del lavoro *high-skilled* impiegato. Inoltre, i risultati sono sempre statisticamente significativi. Questo primo insieme di risultati depone a favore delle ipotesi formulate circa le diverse possibilità di approssimare il lavoro qualificato ed il suo impatto sulla produttività di impresa.

Infatti, l'impatto è sempre positivo, indicando che l'impiego di lavoro altamente qualificato produce un effetto positivo sulla produttività totale dei fattori. Si è in particolare prodotta una misura specifica dell'impatto del lavoro qualificato nel periodo (t-1) (ultima riga della Tabella), che è sempre, coerentemente, positivo e statisticamente significativo in ogni formulazione di stima, producendo un effetto marginale di 0.98 di incremento di produttività, quando il lavoro *high-skilled* aumenta di 1 punto percentuale (OLS 1), con valori differenziati a seconda degli altri modelli, mediamente più elevato quando il lavoro qualificato è misurato in termini di persone.

Nei modelli OLS 1, BE e PA, la specificazione polinomiale del lavoro *high-skilled* nel periodo precedente conforta quanto riscontrato nell'analisi statistica, ossia la non linearità dell'effetto del lavoro qualificato sulla produttività (si veda Figura 3), per cui esiste probabilmente un effetto soglia al di là del quale, almeno per certe imprese, un eccesso di qualificazione potrebbe avere un effetto controproducente; tuttavia è anche verosimile pensare che per alcune imprese – poche, probabilmente di grande dimensione e con elevato contenuto di *skill* nella produzione o almeno in alcune fasi –

un incremento ulteriore rispetto a questa soglia produce effetti positivi sulla produttività. Questo aspetto viene approfondito nelle Tabelle successive in cui si declina il modello per classi dimensionali di fatturato.

Il ciclo economico ha sempre l'effetto atteso in teoria: un aumento del tasso di disoccupazione provinciale, approssimazione di un rallentamento della crescita, induce un calo della *TFP*. Coerentemente con quanto ipotizzato nella letteratura, imprese più mature mostrano una *TFP* maggiore, dato che l'età dell'impresa è sempre un fattore positivo e significativo: imprese con più esperienza e migliori soluzioni di management hanno probabilmente reagito in modo più efficace al difficile ciclo del 2008 – 2015, continuando ad operare nel tempo.

La performance d'impresa rispetto alla media annuale di settore (calcolata sul settore ATECO a 2 cifre) è sempre significativa. In senso positivo, quando l'impresa ottiene risultati migliori del *benchmark*, costituito da ricavi medi di settore, la *TFP* ne viene evidentemente rafforzata: questa variabile coglie infatti aspetti specifici dell'impresa che la differenziano, aspetti che potrebbero essere di organizzazione interna, scelte strategiche, marketing, e via dicendo, ma anche dovuto al semplice fattore dimensionale, cosa che verrà approfondita di seguito.

Il fatto di avere avviato un numero elevato di lavoratori nel periodo precedente, è anch'esso un fattore indicativo del ciclo economico: le imprese che fronteggiano incrementi di domanda tendono ad assumere di più e la cosa impatta positivamente sulla *TFP* (anche se in questo dato, potrebbe esserci una certa confusione in quanto i lavoratori avviati potrebbero risultare sempre i medesimi lavoratori, cui viene rinnovato il contratto; tuttavia, è plausibile ipotizzare che in caso di difficoltà, i contratti a termine non vengano rinnovati, per cui la bontà dell'indicatore vale in quanto misura del ciclo economico, piuttosto che di crescita del mercato del lavoro).

Tabella 7. Risultati: modello base. Metodi di stima: OLS; Population Averaged e Between-Effect (Panel Data), Variabili strumentali (IV)

Variabile	Var. Dip.:			TFP (Stima Fixed-Effects)		BE	PA
	OLS 1	OLS 2	OLS 3	IV	OLS 4		
% lavoratori HS in t-1	2,213038*** (0,1523397)					3,621198*** (0,9239176)	1,871648*** (0,1793767)
% lavoratori HS in t-2^2	-4,635552*** (0,4384957)					-8,541517*** (2,702717)	-3,921885*** (0,5121792)
% lavoratori HS in t-2^3	2,544025*** (0,3102192)					5,146748*** (1,913514)	2,176012*** (0,3601036)
Variazione lav- HS tra t-1 e t		0,004397*** (0,0012363)					
Copertura di giornate HS in t-1			0,000026*** (0,0000014)				
Strumento giornate di lavoro				4,99e-10 *** (1,13e-11)			
Salari stimati HS in t-1					0,000000114*** (0,00000000694)		
Tasso di disoccupazione provinciale	-0,0164694*** (0,0045232)	-0,0165288*** (0,0043494)	-0,0169987*** (0,0063157=)	-0,014588*** (0,0027205)	-0,0167345*** (0,0045272)	-0,0495285*** (0,0270166)	-0,0096125*** (0,0034697)
Età impresa	0,0066466*** (0,0005262)	0,0077162*** (0,0005012)	0,0078191*** (0,000723)	0,0076163 *** (0,0003111)	0,0071684*** (0,0005223)	0,009123*** (0,0028183)	0,0074771*** (0,00067)
Distanza_ricavi	0,00000000811*** (0,000000000162)	0,00000000821*** (0,000000000156)	6,27e-09*** (0,000000000203)	8,16e-09*** (7,86e-11)	0,0000000645*** (0,000000000195)	0,0000000811*** (0,000000000928)	0,0000000827*** (2,06E-10)
Lavoratori avviati in t-1	0,0030514*** (0,0001784)	0,003037*** (0,0001712)	0,0015496*** (0,0002133)	0,0013037*** (0,0000934)	0,0026889*** (0,0001796)	0,0031314*** (0,0010478)	0,002751*** (0,0002232)
Operatore Estero	0,2108873*** (0,0243721)	0,2707918*** (0,0232078)	0,2170393*** (0,0297335)	0,2555784*** (0,0127928)	0,2621438*** (0,0241911)	0,0979576*** (0,134177)	0,2098502*** (0,0317276)
Partecipazione dall'estero	0,4778094*** (0,036011)	0,527259*** (0,0344437)	0,4837305*** (0,0437452)	0,5318692*** (0,0187518)	0,4968817*** (0,0359452)	0,4037313*** (0,1928044)	0,4701702*** (0,0466336)
Partecipazione all'estero	0,8656462*** (0,0361464)	0,906915*** (0,0344733)	0,7698748*** (0,042337)	0,8772747*** (0,0180105)	0,8626124*** (0,0361911)	0,7926662*** (0,1970918)	0,8715445*** (0,0469828)
Partecipazione IN&OUT	1,317482*** (0,0825698)	1,399214*** (0,0790882)	1,015635*** (0,0947411)	1,186596*** (0,0401066)	1,175729*** (0,0836633)	1,194828*** (0,4527748)	1,30964*** (0,1076015)
Dummies anno	Si (2009)	Si	Si	Si	Si	--	--
Osservazioni	161447	160653	108049	107345	161216	161447	161447
Effetto marginale del lavoro HS	0,9861989***	0,004397***	0,000026***	4,99e-10***	0,000000114***	1,5808***	0,8450312***

***=significatività al 5%

Il set di variabili esogene riferite all'internazionalità ha una portata sempre significativa, anche se il campione di riferimento all'interno del nostro dataset è piuttosto limitato (si veda Tabella 6), dato che 39.456 imprese del campione sono del tutto "domestiche" ossia prive di rapporti (produttivi) con l'estero. Tuttavia, il senso delle stime è molto chiaro. A partire dalle imprese che si limitano ad operare con l'estero tramite gli scambi commerciali, e quindi considerando quelle che sono oggetto di investimento da parte di soggetti terzi esteri, o che hanno partecipazioni in soggetti terzi all'estero, o che, in ultima analisi, sono integrate in un gruppo multinazionale in cui partecipano in, e sono partecipate da, soggetti esteri, l'effetto sulla *TFP* è fortemente positivo e crescente.

Vi è ovviamente una forte reciprocità tra *TFP* e posizione sull'estero, per cui questi dati vanno letti in via cautelare come correlazioni (imprese più produttive hanno infatti anche maggiore inclinazione a diventare internazionali in vario senso). Il valore massimo dei coefficienti si raggiunge proprio per le imprese completamente integrate con l'estero sia in entrata che in uscita.

Le *dummies* per gli anni sono generalmente sempre statisticamente significative (laddove non omesse nel processo di stima), e soprattutto nella stima OLS1, per l'anno 2009 il valore è negativo e indica il momento peggiore della recessione iniziata nel 2008.

Come approfondimento dell'analisi precedente, si è declinato il processo di stima dell'impatto del lavoro altamente qualificato sulla base della dimensione d'impresa, misurata per soglie di fatturato³⁷. La Tabella 8 porta una sintesi dei risultati per le quattro categorie di imprese grandi, medie, piccole e micro.

Tabella 8. Sintesi degli effetti marginali del lavoro HS sulla *TFP* per dimensione di impresa

Effetto marginale	Imprese			
	Grandi	Medie	Piccole	Micro
OLS 1	0,6895361	0,2266491	0,3479107**	0,1888892***
OLS 2	0,0091193***	-0,0011318	-0,0029041	0,003786***
OLS 3	0,0000129***	4,93e-06***	0,0000116	0,0000329***
IV	5,53e-11***	2,14e-11	-4,68e-11	-1,39e-10
OLS 4	7,28e-08***	5,81e-08***	9,15e-08***	4,02e-07***
BE	0,8309474	0,0955083	0,783459	0,2262203**
PA	-1,548253***	0,0443329	0,3434806**	0,1074873***
Numero di osservazioni	3158 - 3196	11868 - 12368	41618-41668	57211-104222

***=significatività al 5%; **= significatività al 10%;

La significatività delle stime risulta inferiore globalmente, quando si considerino i sottogruppi dimensionali. In particolare, si nota una polarizzazione tra grandi e micro imprese, dato che i risultati per le medie e le piccole sono meno stabili e significative. Questo non può spiegarsi esclusivamente con la minore numerosità del campione, in quanto nel sottogruppo delle grandi imprese ci sono solo 3000 imprese circa, ma la significatività dei risultati statistici è tuttavia maggiore che per medie e piccole.

³⁷ <https://www.regione.emilia-romagna.it/urp/faq/imprese-1/qual-e-la-differenza-tra-micro-piccole-medie-e-grandi-imprese>

Tabella 9. Sintesi degli effetti marginali del lavoro HS sulla TFP per aggregato settoriale

Aggregati settoriali	OLS 1	OLS 2	OLS 3	IV	OLS 4	BE	PA	Numero di osservazioni
Industria Agroalimentare	2,137326***	0,0111172	0,0111172***	3,14e-10***	-6,16e-08***	3,105387***	1,517034***	3490 - 5902
Industria della Moda	0,7437873***	0,0211708***	-4,58e-06	-1,51e-09***	-2,05e-07***	1,007954	0,1968209	2693 - 4341
Industria Farmaceutica, chimica e materie plastiche	1,34721***	-0,0090294***	-0,0000201***	-3,15e-10***	-1,69e-07***	1,474306***	1,474306***	3146 - 3968
Industria della Ceramica	1,39111***	0,0231369***	-0,0000369***	-5,87e-10***	-4,82e-07***	1,447945***	0,5815899***	1559 - 2070
Industria Metallurgica e dei prodotti in metallo	0,8706595***	0,0283777***	0,0000512***	0,0000000103***	0,000000346***	0,9780512***	0,5059485	8924 - 13150
Industria della Meccatronica	0,6311011***	0,0476404***	0,0000297***	0,0000000028**	0,000000288***	0,5526414***	0,3669998***	3251 - 3810
Industria delle Apparecchiature e dei Macchinari (beni strumentali)	0,8163385***	0,0208441***	-2,91E-06	-0,00000000213***	-0,000000053***	0,9368504***	0,1999576***	8380 - 10082
industria dei Mezzi di trasporto	0,9907211***	-0,0199599***	0,0000208***	-0,0000000042***	0,0000000535***	1,154336***	0,5860139***	1054 - 1306
Utilities (energia, acqua, rifiuti)	3,960566***	0,0032232	0,0000196***	1,43E-10	0,0000000735***	5,93566***	2,029605***	1067 - 1463
Costruzioni	0,5169331***	0,0043404	0,0000332***	-0,00000000321***	0,0000000865***	-0,0379351	0,2292348	8118 - 15021
Commercio mezzi di trasporto	0,6135502***	0,0091594	0,0000994***	0,0000000206***	0,00000105***	0,2748395	0,4259019***	3019 - 5210
Commercio all'ingrosso	0,55415***	0,0164923***	0,0000588***	-0,00000000329***	0,000000659***	0,5985401***	0,1750936***	15601 - 21601
Commercio al dettaglio	0,8054518***	0,0063183	0,0000374***	0,00000000779***	-0,0000001***	1,11891***	0,5771157***	3390 - 8177
Trasporto e magazzinaggio	0,5581277***	-0,0018012	0,0000287***	0,00000000658***	0,000000155***	0,9369959***	0,124499	3540 - 5998
Alloggio e ristorazione	1,440473***	-0,0009305	0,0000208***	0,00000000839***	-0,000000174***	1,99684***	0,3236203**	1984 - 6687
Servizi di informazione e comunicazione	-0,4092269***	0,0082775***	0,0000184***	0,00000000806***	-0,000000134***	-0,7024647***	-0,3697386***	6835 - 7995
Attività professionali, scientifiche e tecniche	0,1701354***	0,0083344***	0,0000266***	0,00000000237***	0,000000138***	0,0061535	0,070912	9514 - 11738
Noleggio, agenzia di viaggio, servizi alle imprese	-0,1022737	-0,0033256	-0,0000197	5,06E-11	-0,0000000489	0,3005602	-0,3712851	4186 - 6276

***=significatività al 5%; **= significatività al 10%

I risultati più stabili si hanno per le imprese micro, per i quali l'effetto del lavoro altamente qualificato è positivo e significativo nella quasi totalità dei casi; tuttavia, l'entità dell'effetto è maggiore per le grandi imprese, nei casi in cui il coefficiente è positivo e significativo. Nel caso delle grandi imprese, potrebbe inoltre essere implicitamente colto anche l'effetto dell'età delle imprese, in quanto è più probabile che aziende più grandi esistano da più tempo.

Questa polarizzazione potrebbe suggerire che il rendimento del lavoro altamente qualificato possa avere un impatto rilevante per le imprese di grandi dimensioni, che hanno già la capacità e l'infrastruttura materiale o immateriale per sfruttare il potenziale delle competenze *high-skill* dei lavoratori assunti; dal lato opposto, per le imprese micro, l'elemento di innovazione apportato dall'inserimento nell'organico di elevate competenze può implicare uno profondo stravolgimento dei processi di impresa, con risvolti positivi sulla performance misurata dalla *TFP*.

Allo stesso modo, potrebbe essere che l'assenza di capacità peculiari o di una formula organizzativa specifica, piuttosto che la presenza di competenze di alto profilo già acquisite, non consentano di sfruttare in modo adeguato l'assunzione di ulteriore capitale umano qualificato nelle imprese Medie e Piccole, cosa che spiegherebbe l'instabilità dei risultati.

Una forte instabilità dei risultati, seppure con diffusa significatività statistica, è anche desumibile dalla Tabella 9, dove si sono considerati 18 aggregati settoriali dei settori Ateco a 2 cifre (si veda l'Appendice per la classificazione). I segni cambiano spesso a seconda delle specificazioni del modello, cosa che induce a pensare che il dettaglio settoriale andrebbe investigato secondo altri criteri.

Ulteriore spazio di analisi merita la dinamica relativa alle *Knowledge Intensive Activities (KIA)*, identificate da Eurostat³⁸ come quelle branche di attività economica che tipicamente impiegano personale con livelli formazione "terziaria" *ISCED* 97 livelli 5+6, (o *ISCED* 2011 livelli dal 5 all'8) per più del 33 % degli occupati totali (i settori *KIA* sono riportati in Appendice). Nel nostro campione di aziende non esiste correlazione positiva tra livelli di *TFP* e settori *KIA*, anzi, accade proprio che nei settori non-*KIA* la produttività stimata sia maggiore rispetto ai settori *KIA*, ferma restando la maggiore *TFP* per le imprese che assumono personale altamente qualificato, rispetto a quelle che invece non lo assumono. La Tabella 10 riporta una sintesi dei valori medi; l'analisi di regressione (qui omessa) riporta un

³⁸ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Knowledge_Intensive_Activity_\(KIA\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Knowledge_Intensive_Activity_(KIA))

impatto negativo sulla *TFP* d'impresa data dall'appartenenza ad un settore *KIA*.

I nostri dati quindi rigettano l'ipotesi formulata da Lodefalk e Tang (2018), secondo cui gli incrementi di produttività derivanti dall'assunzione di personale altamente qualificato dovrebbero essere maggiori nei settori ad alta intensità di conoscenza.

Tabella 10. Settori *KIA* (*Knowledge Intensive Activities*) e lavoro *high-skilled*

anno	no <i>KIA</i>		sì <i>KIA</i>	
	no <i>HS</i>	sì <i>HS</i>	no <i>HS</i>	sì <i>HS</i>
2008	1,09	1,61	0,98	1,23
2009	0,99	1,46	0,88	1,17
2010	1,15	1,52	0,91	1,18
2011	1,05	1,54	0,91	1,18
2012	1,03	1,47	0,95	1,14
2013	1,00	1,49	0,88	1,14
2014	0,98	1,51	0,89	1,24
2015	1,03	1,52	0,97	1,21

Conclusioni

Lo studio si è concentrato sull'impatto che il capitale umano qualificato ha sulla *TFP* di impresa in Emilia-Romagna, nel periodo 2008-2015. Le ipotesi da testare sono scaturite dall'analisi della performance di impresa e dalle dinamiche del mercato del lavoro movimentato e valutato al 31/12, raffrontando il database AIDA con quello SIL-ER. Avendo selezionato un campione di 42.357 imprese, si è utilizzata la *TFP* stimata a livello di impresa per valutare che impatto abbia il lavoro "*high-skilled*", misurato secondo quattro diversi tipi di indicatore.

Il riscontro ottenuto è positivo e apre le porte a nuove potenziali analisi che tengano conto dell'evoluzione nel tempo delle dinamiche del capitale umano. Infatti, si osserva che un incremento nel lavoro altamente qualificato implica un aumento della produttività stimata, con effetti marginali che sono solo apparentemente ridotti. Infatti, la produttività stimata utilizzata nelle analisi, quella ottenuta tramite le stime *Fixed-Effect*, assume valori massimi nel periodo che non superano 1,4 in valore assoluto. Per cui aumenti di 0,98 o 1,5 nella *TFP* sono in realtà aumenti che corrispondono ad un incremento percentuale pari al 70% - 100%. Si tratta ovviamente di casi limite, in quanto

generalmente gli effetti sono molto più contenuti, ma nella Tabella 7 è evidente come il segno e la significatività statistica, grazie alla consistenza del campione, siano incontrovertibili.

Gli approfondimenti sono stati dedicati all'analisi dimensionale e quella settoriale. Guardando alla dimensione d'impresa, risulta confermata l'ipotesi avanzata in letteratura sulla capacità delle grandi imprese di attrarre il lavoro qualificato; ma compare anche un effetto sostanziale e positivo per le microimprese. La prospettiva settoriale invece, ottenuta tramite la riaggregazione di alcuni comparti, presenta una variabilità nei margini che non consente di trarre delle conclusioni definite. Nello specifico, l'analisi effettuata sulla base della classificazione Eurostat dei settori *KIA* mostra che i guadagni di *TFP* maggiori sono concentrati proprio nei settori non *KIA*, indicando una specificità territoriale che potrebbe essere dovuta al diverso tessuto imprenditoriale e al diverso modo delle aziende locali di rapportarsi con i lavoratori altamente qualificati rispetto a quanto si faccia mediamente in altre realtà europee.

L'aspetto di ulteriore importanza che è confermato dall'analisi è che l'internazionalità paga: le imprese a vocazione internazionale sono quelle più capaci di sfruttare l'impatto positivo del capitale umano sulla propria performance. Valendo anche la relazione contraria, i risultati vanno comunque considerati con cautela, e sono, in assenza di controlli ulteriori (che invece sono stati introdotti per il lavoro *high-skilled*) da interpretarsi come correlazioni.

I suggerimenti da poter dare al *policy maker* sono quindi relativi all'opportunità di incentivare l'assunzione di lavoro qualificato come modalità di reazione alla recessione, che ancora fa sentire i propri effetti nell'economia, ma anche come chiave di successo per l'espansione e la crescita delle imprese più piccole (micro), che assieme alle grandi, pare siano quelle che beneficiano di più dei rendimenti crescenti del lavoro qualificato.

Bibliografia

- Abowd, J, F. Kramarz, D. Margolis (1999), High-Wage Workers and High-Wage Firms, *Econometrica*, 67, 2, 251-333.
- Akerberg, D., Caves, K., Frazer, G., (2006), Structural Identification of Production Functions, Unpublished Paper, UCLA.
- Autor, D., F. Levy, F., Murnane, R.J. (2003), The skill content of recent technological change: An empirical exploration, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 4, pp. 1279-1333.
- Bacolod M, Blum BS, Strange WC (2009), Skills in the city. *Journal of Urban Economics* 65: 136-153.

- Bartel AP (1994), Productivity Gains from the Implementation of Employee Training Programs. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 33: 411–425.
- Becker Z(1962), Investment in human capital: A theoretical analysis. *Journal of Political Economy* 70: 9–49.
- Becker GS (1964), Human capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education. University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Benhabib J, Spiegel MM (2005), Human capital and technology diffusion. In: Aghion P, Durlauf SN (eds) *Handbook of economic growth volume 1A*. North–Holland, Amsterdam.
- Bharadwaj, A.S. (2000), A resource–based perspective on information technology capability and firm performance: An empirical investigation. *MIS Quarterly* 24: 169–196.
- Blundell R, Dearden L, Meghir C, Sianesi B. (1999), Human capital investment: The returns from education and training to the individual, the firm and the economy. *Fiscal Studies* 20: 1–23.
- Conner, K.R. (1991), A historical comparison of resource-based theory and five schools of thought within industrial organization economics: Do we have a new theory of the firm? *Journal of Management* 17: 121–154.
- Devicienti, F., Grinza, E., Vannoni, D. (2015), The Impact of Part-Time work on Firm Total Factor Productivity: Evidence from Italy. IZA Discussion Paper, No. 9463. Institute for the Study of Labor.
- Di Porto, E, and Elia, L., (2015), Estimating Labor Demand Function in the Presence of Undeclared Labour: A Look Behind the Curtain. CSEF Working Paper No. 389.
- Eurostat, (2011), Key figures on European business - with a special feature on SMEs. Eurostat, Luxembourg.
- Florida R, Mellander C, Stolarick K, Ross A (2012), Cities, skills and wages. *Journal of Economic Geography* 12: 355–377.
- Galindo-Rueda, F. and J. Haskel (2003), Skills, Workforce Characteristics and Firm-level Productivity in England for DTI, DfES and ONS (<http://www.berr.gov.uk/files/file11000.pdf>)
- Goldin, Claudia Dale, & Katz, Lawrence F. 2009, *The race between education and technology*. Harvard University Press.
- Griliches Z (1969), Capital-skill complementarity. *Review of Economics and Statistics* 51: 465–468.
- Haskel, J, Hawkes, D, and Pereira, S C, (2005), Skills, Human Capital and the Plant Productivity Gap: UK Evidence from Matched Plant, Worker and Workforce Data (November 2005). CEPR Discussion Paper No. 5334. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=873858>
- Ilmakunnas, P, Maliranta, M, and Vainiomäki, J, (2004), The Roles of Employer and Employee Characteristics for Plant Productivity. *Journal of Productivity Analysis*, 21(3): 249–76.
- Katz, Lawrence F, & Murphy, Kevin M. (1992), Changes in relative wages, 1963- 1987: Supply and demand factors. *Quarterly Journal of Economics*, 107(1), 35–78.
- Lane, J. I, Abowd, J, Haltiwanger, J, Jarmin, R, Lengermann, P, McCue, K, McKinney, K, Sandusky, K. (2005), The Relationship among Human Capital, Productivity and Market Value: Building up from Micro Evidence. In C. Corrado, J. Haltiwanger, & D. Sichel (Eds.), *Measuring Capital in the New Economy* University of Chicago Press.
- Levinsohn, J., Petrin, A., (2003), Estimating Production Functions Using Inputs to Control for Unobservables. *The Review of Economic Studies* 70 (2), 317-341.
- Lodefalk, M., Tang, A., (2018), The impact of hiring top workers on productivity: what is the role of absorptive capacity?, *Applied Economics Letters*, 25:20, 1402-1406, DOI: [10.1080/13504851.2017.1422594](https://doi.org/10.1080/13504851.2017.1422594)

- Nelson RR, Phelps ES (1966), Investment in humans, technological diffusion, and economic growth. *American Economic Review* 56: 69–75.
- OECD, (1997), Small businesses, job creation and growth: facts, obstacles and best practices. OECD report, Paris. <https://www.oecd.org/cfe/smes/2090740.pdf>
- Olley, S. G., Pakes, A., (1996), The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry. *Econometrica* 64 (6), 1263-1297.
- Penrose E (1959), *The theory of the growth of the firm*. Wiley, New York.
- Psacharopoulos G (1984), The contribution of education to economic growth: International comparisons. In: Kendrick JW (ed) *International comparisons of productivity and causes of the slowdown*. Ballinger, Cambridge, MA.
- Schultz TW (1961), Investment in human capital. *American Economic Review* 51: 1–17.
- Valmasoni, Gallo (2014), Skill Upgrading E Grande Recessione: Evidenze Dai Dati Dei Centri Per L'impiego Del Veneto, *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*, n. 1, 2014.
- Webber, D., M. Boddy and A. Plumridge (2007), Explaining spatial variation in business performance in Great Britain, *The European Journal of Comparative Economics*, 4(2): 319-332.
- Welch F (1970), Education in production. *Journal of Political Economy* 78: 35–59.
- Wright P.M., McMahan G.C., McWilliams A. (1994), Human resources and sustained competitive advantage: A resource based perspective. *International Journal of Human Resource Management* 5: 301–326.

Appendice metodologica

1) Stima della TFP

Per quanto concerne la stima della *TFP*, si è scartato il metodo OLS in quanto distorto per la correlazione tra potenziali shock che incidono sulla *TFP* e fattori produttivi. Ad esempio, un'azienda che introduce un'innovazione (shock positivo) probabilmente incrementerà il proprio utilizzo di capitale e lavoro. Il metodo *Fixed-Effect* suppone esistano degli effetti idiosincratichi invariati nel tempo col potenziale di cogliere la *TFP* a livello di impresa. Si è scartato il metodo Olley & Pakes in quanto in Stata la routine funziona solo se alcune imprese escono dal mercato: al momento dell'estrazione da AIDA si sono invece richieste solo le imprese attive. Levinsohn & Petrin suggeriscono di utilizzare la domanda di beni intermedi e di consumo da parte dell'impresa come proxy della *TFP*, estendendo il lavoro di Olley & Pakes. Akerberg-Caves-Frazer elaborano ulteriormente lo stimatore precedente, risolvendo problemi di dipendenza funzionale che possono sorgere.

Si sono quindi selezionati i metodi *Fixed-Effects* (1), Levinsohn & Petrin (2) e Akerberg-Caves-Frazer (3).

(1) *Fixed-Effects*

La funzione di produzione stimata (assumendo una funzione di produzione standard, Cobb-Douglas con rendimenti costanti di scala) è la seguente:

$$\log VA_{it} = \beta_0 + \beta_1 \log SAL_{it} + \beta_2 \log K_{it} + \alpha_i + \epsilon_{it}$$

Dove *VA* è il valore aggiunto a livello di impresa *i* al tempo *t*, *SAL* è il monte salari e stipendi a livello di impresa *i* al tempo *t*, *K* è la somma di immobilizzazioni materiali ed immateriali a livello di impresa *i* al tempo *t*. α_i è l'effetto firm-specific ed ϵ_{it} è un termine di errore i.i.d.. Data la stima, si sono presi i residui per ottenere la stima della TFP per impresa *i* e per anno *t*. La variabile ottenuta è stata definita TFP_{FEit}

(2) Levinsohn & Petrin

Qui è stato possibile stimare un'equazione che includesse anche l'utilizzo dei beni intermedi. L'equazione stimata è stata:

$$\log VA_{it} = \beta_0 + \beta_1 \log SAL_{it} + \beta_2 \log K_{it} + \beta_2 \log M_{it} + w_{it} + \epsilon_{it}$$

Dove rispetto al caso (1), compaiono in più i consumi di beni intermedi, catturati dalla variabile M_{it} a livello di impresa *i* al tempo *t*. Il termine w_{it} è una "state variable" ossia una caratteristica specifica che influisce sul livello di produttività dell'impresa, sulla scelta dei livelli di inputs e non è osservabile. Si assume che

$$M_{it} = M_{it}(w_{it}, K_{it})$$

Ossia che la domanda di beni di consumo dipende dal valore del capitale e dalla caratteristica w_{it} . Levinsohn e Petrin con alcune ipotesi sulla funzione di produzione dimostrano che la domanda di beni intermedi M_{it} è monotonicamente crescente in w_{it} ; è quindi invertibile, così da ottenere

$$w_{it} = w_{it}(K_{it}, M_{it})$$

In altre parole, la produttività non osservabile, w_{it} , si può stimare usando i valori degli input produttivi noti. Data la stima, si sono presi i residui per ottenere la stima della TFP per impresa i e per anno t . La variabile ottenuta è stata definita TFP_{LPit} .

(3) Akerberg-Caves-Frazer

Questo approccio è di base una versione modificata del precedente Levinsohn & Petrin, dove le stime della funzione di produzione sono ottenute nel secondo step del processo di stima. Anche in questo caso si sono potuti utilizzare i beni intermedi, e l'equazione stimata è stata nella sostanza simile al caso precedente:

$$\log VA_{it} = \beta_0 + \beta_1 \log SAL_{it} + \beta_2 \log K_{it} + \beta_2 \log M_{it} + w_{it} + \epsilon_{it}$$

2) *Domanda di lavoro e salari in presenza di diversi livelli di skill.*

Si supporrà che la domanda di lavoro possa derivarsi a partire dalla medesima funzione di produzione *Cobb-Douglas* con rendimenti di scala costanti (ipotizzata al punto sopra):

$$Y_{it} = A_{it} K_{it}^\alpha N_{it}^{1-\alpha}$$

Dove Y_{it} è l'output dell'impresa i nell'anno t , K_{it} è il capitale dell'impresa i nell'anno t , N_{it} è la forza lavoro dell'impresa i nell'anno t . Nello specifico, la domanda di forza lavoro N_{it} si rivolge ai lavoratori altamente qualificati, *HS*, e quelli mediamente o poco qualificati, *MLS*, così che si può derivare una domanda di lavoro orientata alle due tipologie (Katz & Murphy, 1992; Goldin & Katz, 2009), dove in particolare la domanda di lavoro è una funzione ad elasticità di sostituzione costante tra lavoro *high-skilled* e lavoro *medium-low skilled*:

$$N_{it} = [\vartheta N_{HS,it}^\rho + (1 - \vartheta) N_{MLS,it}^\rho]^{\frac{1}{\rho}}$$

ϑ è la percentuale dei due tipi di lavoratori ed il parametro ρ è collegato all'elasticità di sostituzione tra i due tipi di lavoro, così che $\sigma_{HS,MLS} = \frac{1}{1-\rho}$. ϑ può essere considerato come il parametro che riflette l'effetto della tecnologia sulla domanda di lavoro, in quanto il progresso tecnologico porta le imprese a ricercare figure più specializzate da inserire nel processo

produttivo (o a sostituire le figure meno specializzate con soluzioni automatizzate).

In condizioni di concorrenzialità (ipotesi forte), l'ottimizzazione da parte dell'impresa richiede che il lavoro venga remunerato alla sua produttività marginale, cosa che implica un livello salariale (in logaritmi e omettendo per semplicità gli indici i e t) per le due categorie di lavoratori pari a:

$$\begin{aligned} \log W_{N,HS} &= \log \left[A \left(\frac{K}{N} \right)^\alpha (1 - \alpha) \right] + \log \vartheta \\ &\quad + \frac{1}{\sigma - 1} \log \left[\vartheta + (1 - \vartheta) \left(\frac{N_{MLS}}{N_{HS}} \right)^\rho \right] \\ \log W_{N,MLS} &= \log \left[A \left(\frac{K}{N} \right)^\alpha (1 - \alpha) \right] + \log (1 - \vartheta) \\ &\quad + \frac{1}{\sigma - 1} \log \left[\vartheta \left(\frac{N_{MLS}}{N_{HS}} \right)^{-\rho} + (1 - \vartheta) \right] \end{aligned}$$

$$\text{con } \log W_{N,HS} > \log W_{N,MLS}$$

3) *Aggregazione 18 settori Ervet*

#	Settori aggregati	codici Ateco 2007 - Istat
1	Industria Agroalimentare	10+11+12
2	Industria della Moda	13+14+15
3	Industria Farmaceutica, chimica e materie plastiche	20+21+22
4	Industria della Ceramica	23
5	industria Metallurgica e dei prodotti in metallo	24+25
6	Industria della Meccatronica	26+27
7	Industria delle Apparecchiature e dei Macchinari (beni strumentali)	28
8	industria dei Mezzi di trasporto	29+30
9	Utilities (energia, acqua, rifiuti)	35+36+37+38+39
10	Costruzioni	41+42+43
11	Commercio mezzi di trasporto	45
12	Commercio all'ingrosso	46
13	Commercio al dettaglio	47
14	Trasporto e magazzinaggio	49+50+51+52+53
15	Alloggio e ristorazione	55+56
16	Servizi di informazione e comunicazione	58+59+60+61+62+63
17	Attività professionali, scientifiche e tecniche	69+70+71+72+73+74+75
18	Noleggio, agenzia di viaggio, servizi alle imprese	77+78+79+80+81+82

4) *Knowledge Intensive Activities (KIA)*

NACE Rev. 2 codes	Description
09	Mining support service activities
19	Manufacture of coke and refined petroleum products
21	Manufacture of basic pharmaceutical products and pharmaceutical preparations
26	Manufacture of computer, electronic and optical products
51	Air transport
58	Publishing activities
59	Motion picture, video and television programme production and pharmaceutical preparations
60	Programming and broadcasting activities
61	Telecommunications
62	Computer programming, consultancy and related activities
63	Information service activities
64	Financial service activities, except insurance and pension funding
65	Insurance, reinsurance and pension funding, except compulsory social security
66	Activities auxiliary to financial services and insurance activities
69	Legal and accounting activities
70	Activities of head offices; management consultancy activities
71	Architectural and engineering activities; technical testing and analysis
72	Scientific research and development
73	Advertising and market research
74	Other professional, scientific and technical activities
75	Veterinary activities
78	Employment activities
79	Travel agency, tour operator reservation service and related activities
84	Public administration and defence; compulsory social security
85	Education
86	Human health activities
90	Creative, arts and entertainment activities
91	Libraries, archives, museums and other cultural activities
94	Activities of membership organisations
99	Activities of extraterritorial organisations and bodies

Fonte: Eurostat

5) *La classificazione delle professioni CP2011 – ISTAT e livelli di competenze*

Le professioni svolte dai lavoratori possono essere classificate, per fini statistici, utilizzando la ‘classificazione delle professioni CP2011’, elaborata da ISTAT sul modello *dell’International Standard Classification of Occupation (International Labour Office, ISCO-88)*.


La classificazione delle professioni, sia a livello internazionale che quella adottata a livello nazionale dall’ISTAT, si propone l’obiettivo di classificare le professioni secondo un criterio di competenza (skill), definito operativamente considerando la natura del lavoro che caratterizza la professione, il livello di istruzione formale (come descritto dalla classificazione internazionale Isced97) e l’ammontare della formazione o di esperienza richieste per eseguire in modo adeguato i compiti previsti.

Il principio della competenza delinea un sistema classificatorio articolato su 5 livelli di aggregazione gerarchici, ovvero uno in più rispetto sia alla

classificazione nazionale precedente (CP2001) sia alla classificazione internazionale vigente (ISCO08).

I nove grandi gruppi, riportati nella tabella seguente, rappresentano il livello di classificazione più elevato e contengono 37 gruppi che, a loro volta, racchiudono 129 classi. Queste sono ulteriormente disaggregate in 511 categorie, all'interno delle quali sono comprese 800 unità professionali. Il quinto e ultimo livello è corredato, infine, da un elenco di voci professionali, che non ha alcuna pretesa di esaustività, ma che viene proposto a titolo esemplificativo per meglio identificare le caratteristiche delle unità professionali attraverso degli esempi di professioni ricomprese al loro interno.

Figura A.1 – La classificazione delle professioni CP2011

	GRANDI GRUPPI PROFESSIONALI
	1 - Legislatori, imprenditori e alta dirigenza
	2 - Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione
	3 - Professioni tecniche
	4 - Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio
	5 - Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi
	6 - Artigiani, operai specializzati e agricoltori
	7 - Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli
	8 - Professioni non qualificate
9 - Forze armate	

Fonte: ISTAT

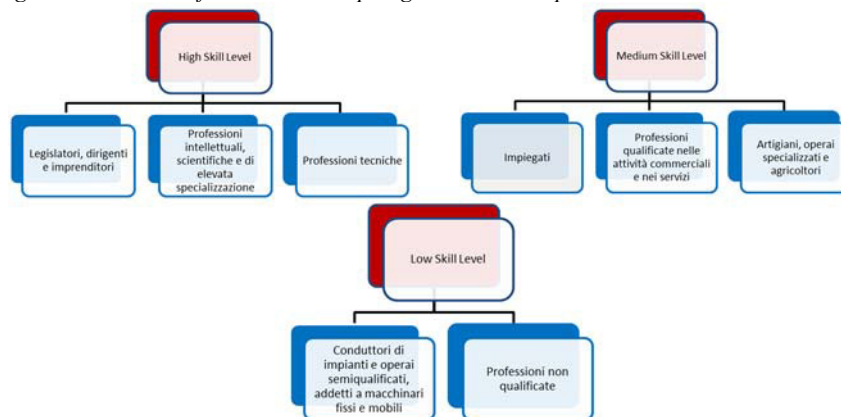
Ciascun livello gerarchico della classificazione è identificato da un codice numerico e da un nome; così ad esempio:

Grande gruppo (una cifra):	2 - Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione
Gruppo (due cifre):	2.6 - Specialisti della formazione e della ricerca
Classe (tre cifre):	2.6.3 - Professori di scuola secondaria, post-secondaria e professioni assimilate
Categoria (quattro cifre):	2.6.3.3 - Professori di scuola secondaria inferiore
Unità professionale (cinque cifre):	2.6.3.3.1 - Professori di discipline umanistiche nella scuola secondaria inferiore

Fonte: ISTAT

A partire dalla tipologia di professione collegata al contratto di lavoro è possibile analizzare quale sia il livello di competenze maggiormente richiesto dal mercato. La tassonomia utilizzata è quella sviluppata da ISTAT nel 2011, derivata a sua volta dall'*International Standard Classification of Occupation*. Essa si fonda sul criterio di competenza (*skill*), definito operativamente considerando la natura del lavoro che caratterizza la professione, il livello di istruzione formale (come descritto dalla classificazione internazionale *Isced97*) e l'ammontare della formazione o di esperienza richieste per eseguire in modo adeguato i compiti previsti³⁹. A partire da questo criterio, nel grafico che segue viene rappresentata la dinamica annuale delle giornate di contratto di rapporti di lavoro attivi ed il contributo fornito dai livelli *low*, *medium* e *high*.

Figura A.2 – Riclassificazione delle tipologie contrattuali per livelli di skill



³⁹ Per maggiori dettagli si rimanda a International Labour Office (2012), *International Standard Classification of Occupation: ISCO-88*, Geneva; ISTAT (2013), *La classificazione delle professioni*, Roma

6) *Dati di flusso sulle Comunicazioni Obbligatorie (Archivio SILER - Sistema Informativo sul Lavoro in Emilia Romagna).*

Una risorsa informativa distintiva del presente lavoro di ricerca è rappresentata dai dati derivanti dal monitoraggio delle comunicazioni obbligatorie (CO) raccolte nella banca dati SILER (Sistema Informativo sul Lavoro in Emilia Romagna), gestita e messa in qualità dall'Agenzia Regionale per il lavoro dell'Emilia-Romagna.

La Comunicazione Obbligatoria (CO), il cui primo riferimento normativo è l'art. 9-bis del DL n. 510/1996, convertito in legge n. 608/1996, comma 2, è un vincolo che ricade in capo al datore di lavoro che, al momento dell'instaurazione, proroga, trasformazione, cessazione di un rapporto di lavoro dipendente o parasubordinato, deve darne comunicazione al Servizio competente del Centro per l'Impiego nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro. Nella banca dati non sono compresi i lavoratori indipendenti (autonomi e partite IVA), in quanto non soggetti ad obblighi in tal senso, che in Emilia-Romagna rappresentano circa il 25% della forza lavoro.

Nel tempo, grazie all'estensione della platea dei soggetti e delle tipologie contrattuali oggetto di CO e con l'introduzione, attraverso la legge n. 296/2006, della trasmissione telematica⁴⁰, si è progressivamente consolidata la copertura dei rapporti di lavoro censiti, così da poter disporre a partire dal 2008 di un quadro informativo completo e tempestivo sull'andamento del mercato del lavoro, quantomeno per la componente di lavoro dipendente e parasubordinato.

L'osservazione della dinamica dei singoli eventi (avviamenti, trasformazioni e cessazioni) che interessano i contratti di lavoro nell'arco di un determinato periodo consente di calcolare il saldo delle posizioni di lavoro⁴¹, che può essere considerata una proxy delle posizioni di lavoro

⁴⁰ Le CO online sostituiscono tutte le altre comunicazioni previste in precedenza verso una serie di enti, quali INAIL, INPS, Prefettura, ENPALS. Con un'unica comunicazione, il datore di lavoro assolve a tutti gli obblighi, rimanendo in capo all'amministrazione il compito di diramare l'informazione a tutti gli altri enti. Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con nota circolare n. 1 dell'8 gennaio 2008, ha fornito, alle pubbliche amministrazioni, le indicazioni utili per gli adempimenti inerenti le comunicazioni obbligatorie.

⁴¹ Il saldo è generalmente ottenuto come differenza tra avviamenti e cessazioni. Questo vale ad esempio per il lavoro dipendente in senso stretto, per la somministrazione, o per il lavoro parasubordinato. Per alcune altre tipologie contrattuali, invece, il calcolo del saldo prende in considerazione anche le trasformazioni. Così ad esempio, il saldo delle posizioni di lavoro a tempo indeterminato è ottenuto sommando agli avviamenti le trasformazioni di altri contratti (contratti a termine e contratti di apprendistato) e sottraendo le cessazioni. Le trasformazioni, che si aggiungono agli avviamenti nel tempo indeterminato, devono invece essere sottratte nel caso del saldo del tempo determinato e di apprendistato.

create/perse in quel periodo⁴². Il saldo delle posizioni di lavoro sconta il limite principale di combinare eventi non necessariamente riguardanti posizioni lavorative attivate nello stesso periodo di tempo. Il saldo annuale delle posizioni di lavoro, ad esempio, viene determinato considerando tutti gli avviamenti registrati nell'anno in esame, mentre le cessazioni e le trasformazioni (nel caso in cui si analizzino solo i contratti a tempo indeterminato, determinato o di apprendistato) possono riguardare posizioni contrattuali avviate anche in anni precedenti. Inoltre, per gli eventi di uno stesso anno, il calcolo delle posizioni di lavoro non differenzia un avviamento (o una cessazione) avvenuto/a all'inizio dell'anno rispetto ad uno avvenuto/a alla fine dell'anno.

Per poter stimare il volume di lavoro generato da queste posizioni di lavoro è dunque necessario prendere in considerazione la dimensione della 'durata' dei contratti di lavoro. A questo proposito, in assenza di informazioni specifiche sulle ore/giornate lavorate da ciascun lavoratore (utilizzate ad esempio da ISTAT nei conti territoriali per la stima delle unità di lavoro), una proxy del volume di lavoro generato dai contratti esistenti può essere calcolata attraverso le giornate di contratto che separano l'avviamento di un contratto fino alla sua cessazione⁴³. Tale variabile consente di calcolare, in un arco di tempo pre-determinato (ad esempio l'anno solare), il "volume di lavoro teorico" generato dal contratto di lavoro, espresso come numero di giornate solari di contratto generate (0,5 giornate per i lavoratori part-time), o anche in termini di Unità di Lavoro Attive teoriche (ULA teoriche), calcolate dividendo il numero di giornate di contratto generate in un anno per 365 giorni (366 giorni negli anni bisestili)⁴⁴. In questo senso tale variabile

⁴² Così ad esempio, nel corso del 2016 i flussi di avviamenti (795.500) e cessazioni (766.008) di contratti di lavoro dipendente in Emilia-Romagna ha prodotto un saldo delle posizioni di lavoro dipendente pari a 29.492 unità. Esso indica che a fine dicembre (31 dicembre) i contratti di lavoro dipendente in essere in regione risultavano incrementati di 29,5 mila unità circa rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente. Per un'analisi più dettagliata dei flussi di lavoro dipendente in Emilia-Romagna nel corso del 2016 si rimanda a report: Regione Emilia-Romagna, Le dinamiche del lavoro dipendente in Emilia Romagna. Anno 2016, Bologna, luglio 2017.

⁴³ Le giornate di contratto non equivalgono alle giornate effettivamente lavorate. Le prime sono infatti necessariamente superiori alle seconde, dato che nell'anno solare si contano 365 giornate mentre le giornate di lavoro effettivo sono di molto inferiori (vedi fine settimana, ferie ecc..). Inoltre, il calcolo delle giornate di contratto non tiene conto dei lavoratori che beneficiano di ammortizzatori sociali. Per tale ragione, il volume di lavoro calcolato attraverso le giornate di contratto risulta sovrastimato per i lavoratori che usufruiscono di questi ammortizzatori sociali.

⁴⁴ Le ULA teoriche non devono essere confuse con le ULA utilizzate da ISTAT per stimare la quantità di lavoro effettivamente prestato nell'anno da un occupato a tempo pieno, oppure quella equivalente prestata da lavoratori a tempo parziale o da lavoratori che svolgono

può rappresentare una misura realistica del lavoro (giornate di contratto) attivato dall'insieme dei datori di lavoro di un territorio nel corso di un determinato periodo, soprattutto per quelle tipologie contrattuali per le quali l'inizio e la fine del rapporto di lavoro corrispondono al 'periodo effettivamente lavorato'. Questo accade, ad esempio, per il cosiddetto lavoro dipendente in senso stretto che include il tempo determinato, il tempo indeterminato, l'apprendistato e la somministrazione. Per altre tipologie di contratto, come ad esempio il lavoro parasubordinato, questa variabile può soffrire di un maggiore margine di approssimazione: sarebbe equivalente alla stima del volume di lavoro dipendente nel caso di contratti che prevedono sostanzialmente un impegno a tempo pieno del lavoratore, mentre risulterebbe sovrastimata nei casi in cui ad un contratto di durata teorica annuale corrisponde un numero di giornate di lavoro di gran lunga inferiore. A partire dalle posizioni contrattuali attive nel corso di un determinato periodo (es. un anno) è perciò possibile stimare il volume di lavoro generato da esse, espresso in giornate di contratto o in Unità di Lavoro teoriche.

Questa grandezza, in valore assoluto, rappresenta tuttavia una proxy per difetto dello stock reale di contratti attivi (e relative giornate), in quanto il SILER non permette di monitorare tutti gli occupati con elevata anzianità, il cui rapporto di lavoro non sia stato interessato da alcun movimento a partire dal 2008 nel mercato del lavoro. Si tratta in buona sostanza di coloro che risultano titolari di contratti a tempo indeterminato attivati prima del 2008 e ancora aperti in corrispondenza della data più recente di osservazione. Viceversa, a partire dal 2008 (anno di introduzione dell'invio telematico delle Comunicazioni Obbligatorie da parte dei datori di lavoro), il Sistema informativo sul lavoro dell'Emilia-Romagna intercetta tutti i nuovi contratti (di lavoro dipendente e parasubordinato) attivati, trasformati e cessati da parte di datori di lavoro con sede operativa in regione. Pertanto, a differenza del volume di lavoro complessivo (generato cioè da tutti i contratti attivi), per quanto riguarda la componente dei contratti che hanno subito una qualche movimentazione (avviamento, trasformazione o cessazione) nel corso del periodo considerato, la misura del volume di lavoro teorico può considerarsi attendibile anche in termini assoluti. In altre parole, grazie alle modalità di popolamento ed aggiornamento della banca dati – per cui, a seguito dell'arrivo di una nuova comunicazione (sia di avviamento, che di trasformazione, proroga o cessazione) si procede all'aggiornamento delle informazioni storicizzate considerate nel loro complesso – il volume di lavoro teorico di tutti i contratti attivi assume perfetta esaustività e

un doppio lavoro. Le ULA teoriche si basano sul numero di giornate di contratto, che non corrispondono alle giornate effettivamente lavorate (8 ore), utilizzate invece nella costruzione delle ULA-ISTAT.

significatività se analizzato in termini dinamici. Ciò consente di misurare la variazione annuale del volume di lavoro (giornate di contratto) generato dai rapporti di lavoro attivi e capire (per esempio) se le dinamiche annuali successive al 2008 hanno permesso il recupero del volume di lavoro perso in regione a causa della crisi economica.

La cittadinanza urbana in contesti marginali. Analisi intersezionale e di genere di diversità e spazio urbano

di Alba Angelucci*

Sommario

L'articolo fornisce un'analisi intersezionale delle pratiche di cittadinanza urbana in una zona marginale Milano. Attraverso la lente del genere e l'approccio dell'Intersectionality Theory, saranno indagate le dimensioni della diversità e dello spazio urbano, tramite interviste qualitative. L'analisi porta alla definizione di quattro modelli di cittadinanza urbana che si differenziano per grado di partecipazione e senso di appartenenza evidenziando potenzialità e vulnerabilità del contesto urbano analizzato.

Parole chiave: Cittadinanza Urbana; Diversità Urbana; Spazio Urbano; Intersectionality Theory; Genere; Quartiere marginale

Urban citizenship in marginal contexts. Intersectional and gender analysis about urban diversity and urban space

Abstract

The aim of this article is to provide an intersectional analysis about practices of urban citizenship in a marginal neighbourhood of Milan. By the means of qualitative interviews, urban diversity and urban space will be investigated through the Intersectionality Theory approach and a gendered perspective. The main results identify four models of urban citizenship, characterized by different degrees of participation and sense of belonging, that highlight potentialities and vulnerabilities of the analysed urban context.

Keywords: Urban citizenship; Urban Space; Urban Diversity; Intersectionality Theory; Gender; Marginal Neighbourhood

* Università degli Studi di Urbino Carlo Bo. Via Saffi, 15 Urbino 61029 (PU).
alba.angelucci@uniurb.it

Introduzione

Lo scopo di questo lavoro è di indagare la differenziazione delle *pratiche di cittadinanza urbana*, intese in termini di *partecipazione, appropriazione* (simbolica e non) *degli spazi e senso di appartenenza* al contesto urbano di riferimento (Lefebvre, 1968; Purcell 2002; Chiodelli 2008). A questo scopo, saranno interrogate, attraverso la lente del *genere*, due dimensioni ritenute particolarmente influenti su esse: la *diversità* urbana e lo *spazio* urbano. A differenti intersezioni di caratteristiche legate a queste due dimensioni corrispondono, come sarà argomentato, diverse pratiche di cittadinanza urbana.

Infatti, la crescente diversità delle città contemporanee, che ha portato alcuni studiosi a parlare di iperdiversità (Tasan-Kok et al., 2014), complessifica la stratificazione e la caratterizzazione della popolazione urbana con ricadute significative sull'uso e sulla produzione dello spazio urbano (Lefebvre, 1976). Considerando quest'ultimo sia in termini geografici e materiali che relazionali e simbolici, anche lo spazio urbano presenta una elevata complessità, essendo al contempo prodotto e produttore di relazioni sociali (Massey, 1984, Bello 2017).

Per riuscire ad analizzare il modo in cui i diversi aspetti della diversità e dello spazio urbano interagiscono, queste due dimensioni saranno declinate in categorie. Tali categorie saranno studiate con l'approccio dell'*Intersectionality Theory* nell'ambito di un'indagine condotta attraverso interviste qualitative alla popolazione del quartiere di Via Padova a Milano.

La ricerca porta alla definizione di quattro modelli *context-based* di cittadinanza urbana che evidenziano le capacità e i processi virtuosi che possono svilupparsi in un contesto iperdiversificato quale quello in analisi così come le presenti e/o potenziali sacche di vulnerabilità.

Prima di presentare i principali risultati dell'analisi, saranno introdotti, nei prossimi paragrafi, la definizione di cittadinanza urbana qui utilizzata e il contesto teorico e metodologico della ricerca.

Cittadinanza urbana

A partire dal XVIII secolo la definizione di cittadinanza fa riferimento all'unità territoriale dello stato-nazione per delineare i confini entro i quali i diritti civili, politici e sociali (Marshall, 1976 [1947]) legati allo status di cittadino possono essere reclamati e fruiti. Essere cittadino di uno Stato è quindi uno status giuridico con definizioni ben precise che comporta diritti e doveri.

Dalla fine del XX secolo, globalizzazione, migrazioni internazionali e società sempre più differenziate al loro interno, hanno provocato una crisi profonda di questo affermato modello di cittadinanza. Le pressioni provenienti tanto dall'interno quanto dall'esterno degli stati-nazione richiedevano una messa in discussione dei confini e delle definizioni tradizionali della cittadinanza, ormai chiaramente incapaci di descrivere il tessuto sociale contemporaneo (Beauregard & Bounds, 2000).

Così le prime riconcettualizzazioni si sono rivolte al livello sopranazionale e globale: nascono in questo modo i modelli di cittadinanza *cosmopolita* (Linklater, 1998; Hutchings & Dannreuter, 1999), cittadinanza *transnazionale* (Smith, 1999), cittadinanza *differenziata e multiculturale* (Young, 1995; Young, 1999; Kymlicka, 1999). Tali modelli tentano di superare la visione della cittadinanza come elemento caratterizzante lo stato-nazione, proponendo al suo posto valori di carattere universale, come l'uguaglianza dei diritti per tutti gli esseri umani nel rispetto delle loro differenze.

Una delle principali e più evidenti debolezze di questi modelli di cittadinanza è la loro eccessiva fiducia nel considerare il legame umanitario come principio cardine e ispiratore di un nuovo modello di cittadinanza (Painter, 2005). Inoltre essi sembrano non tenere nel dovuto conto tutti i livelli che vengono interessati dalle nuove geografie della cittadinanza che se da un lato eccedono i confini nazionali, dall'altro delimitano spazi e comunità di appartenenza sempre più piccole e orientate localmente, rendendo il livello locale sempre più complesso e diversificato e sfidando i confini dei diritti e doveri di cittadinanza.

In questo senso, un contributo importante viene dalla teoria femminista e dagli studi di genere (Yuval-Davis, 1997; Lister, 2003). Questi lavori, mettendo in discussione la divisione fra pubblico e privato, hanno eroso l'associazione del concetto di cittadinanza con la sfera pubblica collegando lo status giuridico personale e i diritti e le responsabilità ad esso collegati ad altre dimensioni del vissuto personale quali il genere, l'orientamento sessuale, il senso di appartenenza e la partecipazione politica e civile. Ruth Lister (2005), ad esempio, elabora il concetto di *Lived Citizenship*, per definire un modo di pensare la cittadinanza che consideri anche gli aspetti del vissuto delle persone e le loro pratiche quotidiane.

Questa prospettiva soggettiva e micro-sociologica lascia emergere l'importanza del privato in relazione al pubblico, il forte ruolo politico della vita privata nella costruzione dei modelli di cittadinanza e delle identità dei cittadini.

Molti studi femministi e queer utilizzano concetti come *cittadinanza sessuale* (Bell & Binnie, 2000), *cittadinanza di genere* (Fenster, 2005) o

cittadinanza biologica (Rose & Novas, 2003) per mettere in discussione la costruzione sociale della corporeità, e il punto di vista dei soggetti emarginati, al fine di contestare le definizioni *egemoni* di cittadinanza.

Ponendo in primo piano pratiche e vissuti quotidiani, la città si trova a rivestire un ruolo attivo di *spazio politico* (Isin & Wood, 1999), tale da legittimare la concettualizzazione di un modello di *cittadinanza urbana*.

Partendo da queste prospettive, è possibile ridefinire il concetto di cittadinanza urbana attraverso i seguenti punti:

- La cittadinanza è costituita da **diritti e doveri**, ma anche da **pratiche di partecipazione** nella vita politica e/o civile da cui discende **il senso di appartenenza** alla comunità di riferimento
- La cittadinanza così intesa è per questo **slegata** dall'effettivo **status giuridico di cittadino** e si manifesta al livello delle suddette pratiche
- Ne consegue che la cittadinanza è frutto tanto di processi **top-down** quanto **bottom-up**, i quali assumono sempre maggiore importanza quanto più indeboliti risultano essere i legami di affiliazione nazionale
- All'interno dei legami di cittadinanza sono sicuramente presenti forme di cooperazione e di *agire comunicativo*, ma lo sono altrettanto **forme acute di conflitto**
- Il **sogettivo** e il **quotidiano** rivestono grande importanza nei processi di negoziazione e definizione della cittadinanza
- La città è lo **spazio** dove queste pratiche quotidiane hanno luogo, ed è proprio in relazione all'**urbano** che nascono **nuove forme di socialità**

Il presente lavoro, quindi, considera la cittadinanza intimamente legata al contesto urbano. Un modello di cittadinanza che comprenda tutte le sopramenzionate dimensioni risulta, infatti, essere il più adeguato a sondare gli aspetti della vita quotidiana delle persone e la relazione che intercorre fra le loro peculiari posizioni all'interno della società, frutto di intersezioni di caratteristiche di varia natura, e gli spazi (sociali e geografici) che vivono. I tre elementi chiave della cittadinanza così intesa – diritti e doveri, partecipazione e senso di appartenenza – saranno articolati ed analizzati declinando le dimensioni di diversità e spazio in categorie utilizzando l'approccio dell'Intersectionality Theory.

Quadro teorico, contesto e metodologia della ricerca

Al fine di condurre un'analisi intersezionale delle pratiche di cittadinanza questo lavoro si posiziona all'interno dell'Intersectionality Theory¹ (IT)

¹ La definizione dell'Intersectionality (Teoria? Paradigma metodologico? Approccio epistemologico?) è un argomento estremamente dibattuto fra le studiose di questo ambito.

(Crenshaw, 1989; 2004; Collins, 1990). Rispetto alle ricerche condotte in questo ambito da tale prospettiva (Epstein & Carillo, 2014; Longman et al., 2013, Cuzzocrea e Bello, 2018) questo lavoro vuole proporre un utilizzo dell'IT che permetta di analizzare la negoziazione e definizione delle *pratiche di cittadinanza urbana* che avviene attraverso l'intersezione delle categorie relative allo *spazio urbano* e alla *diversità urbana*. Ciò significa proporre un'analisi che consideri il rapporto che intercorre fra gli individui, portatori di specifiche intersezioni di caratteristiche, e gli spazi che essi abitano all'interno della loro città, e quindi la *reciproca costruzione fra socialità e spazi*. Gli spazi e i confini materiali e simbolici non sono infatti neutrali: essi hanno un ruolo attivo nella costruzione e nel mantenimento (o sovvertimento) delle strutture di potere, creano e al contempo sono creati dalle forme di socialità che ospitano.

In questo lavoro le categorie relative allo spazio saranno declinate in termini di (1) marginalità/centralità, (2) stigmatizzazione spaziale/riconoscimento positivo, (3) utilizzo abitativo/utilizzo lavorativo o ludico. La prima dicotomia si riferisce all'elemento spaziale e geografico entro i confini del quale si articolano i percorsi abitativi della popolazione urbana presa in analisi; la seconda è intimamente correlata alla prima, ma sottolinea la dimensione simbolica e relazionale del contesto abitativo, su scala di quartiere; la terza dicotomia, infine, prende in carico la distinzione fra *users* e *dwellers* (Martinotti, 1993). La diversità urbana viene intesa e declinata in termini di background migratorio, condizioni socio-economiche ed età, mantenendo una prospettiva di genere.

Per fare ciò, questo lavoro si posiziona in una prospettiva trasversale (Knudsen, 2007), e adotta un approccio intra-categoriale (McCall, 2005).

La ricerca focalizza l'attenzione su una specifica area del comune di Milano. Quest'area è inclusa amministrativamente nel Municipio numero 2 e corrisponde al quartiere che si sviluppa lungo Via Padova. Tale quartiere presenta delle problematiche di accesso data l'attenzione che ha ricevuto nel corso degli anni da ricercatori (Alietti, 2015; Novak & Andriola, 2008; Arrigoni, 2010) e giornalisti e dalla sovraesposizione mediatica più o meno subita (Agustoni, 2008). Cionondimeno la scelta è caduta su questa zona in quanto particolarmente interessante per il tipo di analisi che si voleva proporre. Innanzitutto, è un'area con una presenza migratoria fra le più alte di Milano. Dei circa 36000 abitanti del quartiere il 34% è composto da cittadini non italiani e la percentuale sale al 49% se si considerano soltanto i

Non potendo approfondire qui la questione rimando ai lavori di Marchetti (2013) e Bello (2015; 2018) e mi limito a definire l'utilizzo dell'IT in questo lavoro come pragmatico e strumentale alla ricerca, utile alla definizione del suo approccio metodologico ed epistemologico.

minori². La quota è molto più elevata rispetto alla percentuale di presenza straniera a Milano (17,4%³). Questa caratteristica ha permesso di focalizzare l'attenzione su una varietà di profili e percorsi migratori, tanto sulla 'prima' quanto sulla 'seconda generazione', su nuovi arrivati e sui residenti di lungo periodo. L'altra caratteristica peculiare a questa zona e di interesse per la ricerca è la sua particolare posizione tra marginalità e stigmatizzazione (simboliche e non) (Briata, 2014; Regione Lombardia, 2010) e vicinanza geografica e collegamento infrastrutturale rispetto al centro. Questo carattere di ambiguità lascia più spazio alle costruzioni e percezioni personali rispetto agli spazi simbolici e materiali in cui si è calati, e permette quindi di osservare con chiarezza le intersezioni delle categorie analitiche al lavoro.

Il lavoro sul campo è stato condotto fra agosto 2014 e marzo 2015 mediante la conduzione di 24 interviste semi-strutturate ad abitanti della zona⁴. Data la natura qualitativa della ricerca, non si è proceduto con l'identificazione di un campione rappresentativo, ma si è scelto di focalizzare l'attenzione su particolari profili di persone da intervistare. I profili sono stati scelti in un'ottica intersezionale, facendo, cioè, attenzione allo specifico incrocio delle caratteristiche relative alla diversità e allo spazio urbano nel quale le persone intervistate si posizionavano. L'analisi delle interviste è stata condotta secondo i principi della Critical Discourse Analysis (Fairclough, 2003) e avvalendosi del supporto di un software per la CAQDA.

Il bisogno di entrare in contatto con persone molto diverse fra loro ha reso necessario l'utilizzo di diversi *gatekeepers*, in grado di aprire a fasce di popolazione differenti. Una volta intervistate le prime persone, si è proceduto con l'individuazione di profili che differissero in tutto o in parte dai precedenti. Il metodo può essere in parte definito come uno *snowball sampling*. Sebbene questo metodo sia utilizzato generalmente per individuare casi molto simili fra loro, è stato possibile ovviare a questa tendenza implicita, attraverso l'utilizzo di più punti di accesso e le indicazioni esplicite fornite agli intervistati riguardo ai profili cercati.

Il gruppo così individuato di persone intervistate è composto per metà da maschi e per metà da femmine, dai 18 ai 75 anni. Fra di loro 12 sono italiani per ascendenza, 5 italiani per acquisizione, il resto possiede altre nazionalità. I paesi di origine degli intervistati sono Cina, Egitto, Eritrea, Filippine, Giappone, Italia, Perù, Somalia. L'anzianità di residenza per i non autoctoni

² Fonte: http://dati.comune.milano.it/index.php?option=com_rd&view=item&id=29, 31 dicembre 2013

³ Fonte: demo.istat.it; 1 gennaio 2014

⁴ La ricerca è stata condotta nell'ambito di un progetto finanziato dal Settimo Programma Quadro Ricerca, Sviluppo Tecnologico e Dimostrazione dell'Unione Europea – Accordo di Finanziamento Nr. 319970 - DIVERCITIES.

varia da 8 mesi a 20 anni. Oltre a genere, fascia d'età, origine e anzianità di residenza, sono state tenute in considerazione altre caratteristiche, quali la classe sociale e di reddito e l'orientamento sessuale.

Lo strumento di rilevazione è stato individuato nell'intervista semi-strutturata. Questa è stata articolata in 5 tematiche: caratteristiche sociodemografiche dell'intervistata/o; situazione occupazionale; reti sociali (composizione e collocazione spaziale delle relazioni sociali); utilizzo degli spazi pubblici; iniziative associative e politiche pubbliche nel quartiere.

Principali risultati

L'analisi ha portato all'individuazione di quattro modelli di cittadinanza urbana caratterizzati da diversi livelli di partecipazione, di capacità di appropriazione materiale e simbolica degli spazi, e di senso di appartenenza. Questi tre aspetti influenzano la capacità di godere dei diritti di cittadinanza (urbana), e pertanto, loro differenze sostanziali legittimano una specifica classificazione. I quattro modelli presentati di seguito sono il risultato dell'intersezione delle caratteristiche degli intervistati e la loro interazione con quelle (fattuali e/o percepite) dello spazio urbano in cui sono calati, sono pertanto da intendersi come specificamente contestuali e vogliono proporre un esempio di come l'incrocio delle categorie teoriche ed analitiche prese in considerazione possa funzionare.

Le intersezioni riguardanti la diversità urbana che risultano essere particolarmente determinanti nella definizione di tali pratiche di cittadinanza sono genere/background migratorio/età/anzianità di residenza. Le diverse intersezioni di queste caratteristiche generano una diversificazione nella percezione e nell'uso dello spazio, le cui categorie, interagendo con la diversità, producono diversi modi di esperire la città e la cittadinanza urbana.

Di seguito, la descrizione dei modelli.

1. Cittadinanza urbana puerocentrica e micro-partecipativa

Il primo modello di cittadinanza individuato si articola intorno a due caratteristiche: è un modello *spazio-specifico* e ruota intorno *alla pratica genitoriale*. Per la formazione di questo modello risulta determinante la presenza di spazi associativi incentrati su queste due dimensioni. Infatti, in questo modello la dimensione partecipativa è vissuta in maniera intensa, ma è limitata alla scala del quartiere o, meglio, a delle aree specifiche del quartiere, che diventano familiari e accoglienti proprio in virtù della intensa partecipazione.

L'essere genitori, o più in generale, accudire dei bambini, diventa elemento di riconoscimento in questo gruppo che costituisce un microcosmo all'interno del quale si sviluppano forti legami e senso di appartenenza. L'importanza della pratica genitoriale e la dimensione spazio-specifica di questo modello sono strettamente correlate in quanto gli spazi di condivisione ruotano intorno agli spazi scolastici e ludici del quartiere.

"...non so se è nell'ambito del quartiere che c'è la rete o è nell'ambito della scuola, del parco. Per dirti, io fino a quando non sono entrata nella scuola ero al di fuori e non ho avvertito di trovarmi in un quartiere particolare, con delle relazioni particolari, o una rete di aiuto, non avevo questa sensazione... Non mi interessava trovarla, forse, e comunque non è che fosse così evidente. Mentre invece, entrando nella scuola e nel parco, ti accorgi che lì c'è. Sì, lì c'è: tra persone ci si aiuta." Giovanna⁵

L'appartenenza a questo gruppo talvolta influenza decisioni abitative e scolastiche per i propri figli e, più in generale, l'intera vita sociale di coloro che ne fanno parte.

"...poi quando ho preso una mia casa, proprio mia ho detto qua! in via Padova! In Via Padova, nel senso qua è la zona che mi piace abitare, dove mi sento più sicura, mi sento molto... poi c'è, per me... io definisco sempre il [nome del Parco] una piccola comunità accogliente, dove mi trovo benissimo da questo punto di vista e amo proprio stare in questa zona!" Aisha

"...Poi tre anni fa ho deciso anche di trasferirmi qui con il lavoro, perché sono un'insegnante, ho chiesto il trasferimento qui e me l'hanno dato per cui ora praticamente sono incastrata qua dentro [ride]..." Federica

La dimensione comunitaria che si crea all'interno di questo gruppo fa anche in modo che gli *insider* godano di una solidarietà inter-gruppo relativamente alta, tale talvolta da sopperire alla mancanza o alla inaccessibilità di supporti nel lavoro di cura.

"...io conosco persone che portano i figli di altre qui... nonne finte, cioè acquisite, che fanno da nonne a bambini anche non di origine italiana, e quindi li portano a scuola... di queste cose ne sono a conoscenza" Federica

⁵ Per garantire l'anonimato i nomi degli intervistati sono stati sostituiti con nomi di fantasia

Si crea quindi una micro-cittadinanza rivolta verso le pratiche associative del gruppo, che pur ruotando intorno alla presenza di bambini, non si limita alla sola condivisione di spazi scolastici e ludici per questi. La possibilità di andare oltre questi ambiti di condivisione è data dalla presenza di un'associazione di volontariato che gestisce le attività che si svolgono all'interno di tali spazi condivisi, e che alimenta in maniera forte la creazione del senso di comunità e di appartenenza. In alcuni casi la partecipazione in queste attività e la dimensione associativa permettono di superare barriere nella fruizione di diritti (come nel caso del supporto nella cura) e nell'adempimento di doveri (ad esempio, nello svolgimento di pratiche burocratiche), che rendono particolarmente importante per alcuni l'appartenenza al gruppo.

Allo stesso modo la presenza di forti legami intra-gruppo e della implicita barriera di accesso che costituisce la pratica di cura di bambini, alimenta anche il carattere escludente della dimensione comunitaria, che emerge dalle impressioni degli *outsider*.

“Se c'è una cosa che a me proprio mi fa imbestialire è che abbiamo questo parco meraviglioso che in realtà non possiamo sfruttare. [...] mi sembra allucinante avere uno spazio di questo tipo e poterci andare dalle 16:30 alle 21. [...] gira tutto quasi unicamente in funzione dei bambini. Che è una cosa che non è positiva perché comunque non ci sono solo i bambini: ci sono delle persone che vivono questo posto e se si potessero sentire integrati non solo perché hanno dei figli... Sinceramente, sarebbe molto meglio.” Clara

Oltre alla caratteristica di avere (o di accudire) dei bambini, coloro che è possibile identificare in questo gruppo sono persone al di sopra dei 30 anni, sia autoctoni che immigrati di lungo periodo, appartenenti a diverse classi sociali.

Questo modello ha, inoltre, una forte caratterizzazione *femminile*. Essendo la pratica genitoriale l'elemento caratterizzante, in questo modello si riproduce in ambito pubblico lo sbilanciamento di genere presente in ambito privato. Se il lavoro di cura, che coinvolge in maniera più consistente le donne, diventa uno strumento di integrazione e di partecipazione, dall'altro lato questa partecipazione rimane limitata all'ambito della micro-comunità. La forza di questo modello di cittadinanza, capace di creare forti legami e pratiche di solidarietà (così come, dall'altro lato, di esclusione), è dunque limitata nella capacità politica di influire su scala più ampia, con il risultato di ricreare una sorta di ambiente ibrido: un *privato* fuori dalle mura domestiche, nel quale *confinare* l'azione delle donne e dei bambini nel quartiere.

2. *Cittadinanza urbana dinamica ed interculturale*

Gli elementi caratterizzanti il secondo modello sono *l'apertura alla diversità* e la *partecipazione dinamica* di coloro che si posizionano al suo interno. Le persone che è possibile identificare come afferenti a questo modello sono giovani, generalmente al di sotto dei 30 anni, italiani per ascendenza o figli di immigrati internazionali cresciuti e scolarizzati nell'ambiente multiculturale del quartiere preso in analisi. Spesso il loro percorso scolastico è cominciato proprio all'interno degli spazi educativi e ludici sopramenzionati, per poi uscire dal quartiere con l'inizio del ciclo secondario superiore. In questo modello non si posiziona un gruppo omogeneo di persone che si riconosca come tale, ma una costellazione di profili anche molto diversi fra loro accomunati dall'*alta familiarità con la diversità urbana*.

"...Cresci con mille culture, con diversità sotto molti punti di vista, che cresci che fanno parte della tua quotidianità e quindi..." Mattia

"[...]ti confronti quotidianamente con il diverso e mi rendo conto che non è una cosa scontata. Mi rendo conto per esempio che quando viene il mio ragazzo lui si stupisce di questa grande quantità di stranieri ma di tutti i tipi, c'è dal cinese al brasiliano al nord-africano ed effettivamente per me è una cosa che è scontata." Maura

Le elevate competenze interculturali sviluppate da questo tipo di cittadini/e fa della loro partecipazione sociale un processo dinamico. Di frequente sono coinvolti in attività sociali politiche e culturali su scala di quartiere e/o cittadina.

"...faccio politica da quando ho 15 anni, praticamente, [...] da quando ho 17 anni mi occupo di questioni LGBTIQ..." Mattia

Il carattere multiculturale del quartiere è anche l'elemento che più di ogni altro alimenta il senso di appartenenza al quartiere stesso. Questa viene, infatti, orgogliosamente rivendicata come una caratteristica *europea* che lo connota differentemente dal resto della città. L'orizzonte di questo modello di cittadinanza è, quindi, contemporaneamente quello locale e quello europeo: locale in quanto è al livello micro di quartiere che si sviluppano tanto il senso di appartenenza quanto la partecipazione sociale e politica, spesso molto attiva e dinamica; europeo poiché è la direzione nella quale questo tipo di cittadinanza guarda e si riconosce immediatamente dopo la dimensione di quartiere (bypassando la dimensione nazionale).

“La vedo un po’ come... la zona che veramente identifica Milano come una città europea. [...] Sono comunque le città importanti che creano occasioni di cultura e occasioni di crescita. Quindi, ci deve passare anche Milano [...] E in particolare credo che questa zona abbia tutto da guadagnare.” Marco

“...è una zona che mi appartiene. Che sento mia, che sento vicina. [...] C’è una diversità dove, io, per il mio aspetto fisico, per il mio colore della pelle, posso mimetizzarmi. [...] E quindi io la sento mia questa zona.” Wanyika

Nonostante il marcato senso di appartenenza sopramenzionato, in questo modello non si riscontrano dimensioni comunitarie o associative forti, ma una considerevole capacità dei singoli di essere coinvolti in legami deboli. Questo, se da una parte garantisce una notevole capacità adattiva, dall’altro non fornisce reti di solidarietà in grado di fornire supporto.

3. Cittadinanza urbana dell’auto-isolamento

Questo modello è caratterizzato da *bassi livelli di partecipazione* e da un approccio *formalmente tollerante* nei confronti della diversità urbana. I profili di persone identificabili in questo modello sono poco differenziati e generalmente si tratta persone dai 50 anni in su, italiane per ascendenza, talvolta immigrati interni, appartenenti a una classe sociale media o medio-alta.

Sebbene la partecipazione in attività sociali, culturali e politiche sia molto bassa questa categoria di persone ha risorse materiali e culturali tali per cui l’inattivismo sociale non si traduce in emarginazione, ma piuttosto in un basso livello di coinvolgimento e di senso di appartenenza al quartiere. L’appartenenza, in particolare, è legata soprattutto all’anzianità di residenza nel quartiere: più che di senso di appartenenza si può parlare di attaccamento emotivo al passato.

“Sono 22 anni che vivo in questa casa però io da quando sono a Milano ho sempre vissuto, e per questo mi ci sono affezionato, in questa zona qua” Giacomo

L’utilizzo degli spazi pubblici rimane legato ad attività individuali o di coppia e non si manifesta in nessuna forma associativa formale, né informale.

In generale, i rapporti con i vicini, anche i più prossimi e percepiti come amici, sono improntati a un mantenimento di relazioni civili e impersonali, che si limitano al rispetto e alla discrezione reciproca. La relativa familiarità

con la diversità urbana, dovuta alla quotidiana convivenza, talvolta forzata, con essa, si traduce in una formale tolleranza e in un atteggiamento che ricorda quelle che Anderson (2015) definisce *civilty practices*. La capacità di mantenere rapporti civili in un contesto fortemente differenziato è basata, per questa categoria di persone, sulla limitazione dei contatti e sulla dislocazione delle attività ricreative al di fuori del contesto del quartiere.

“Amici è difficile dirlo...perché avere un amico non è facile, però abbiamo buoni rapporti con tutti nella casa e buoni rapporti con le persone che si trovano fuori, ci fermiamo a fare la chiacchierata, abbiamo buoni rapporti. All’interno del condominio e anche all’esterno.”
Giulia

Se questo da una parte garantisce bassi livelli di conflitto e una relativa vivibilità del quartiere, dall’altra non fornisce delle reti di supporto sulle quali poter contare in caso di necessità, e può anche risultare in una limitazione e in un indebolimento della capacità di accesso ai servizi forniti dall’amministrazione pubblica e dalla società civile.

Una delle motivazioni della scarsa partecipazione sociale è la sensazione di non avere più cose in comune con gli altri abitanti del quartiere. Questo non è dovuto tanto alle differenze culturali o di origine, quanto a stili e fasi di vita differenti.

“Avevi un collegamento. Cioè il collegamento di due bambini e poi ragazzi e questo ti portava a uscire dalle tue mura di casa e invece adesso non abbiamo più questa cosa” Flavia

Al contempo causa ed effetto della bassa partecipazione sembra essere anche una generale sfiducia nell’amministrazione pubblica (indifferentemente dal colore politico) e nel contesto sociale in cui sono calati: la sensazione di abbandono da parte delle istituzioni e la percezione del ruolo periferico e marginale del quartiere spingono in basso aspettative e speranze di miglioramento.

“No, sono totalmente sfiduciato [rispetto alle istituzioni pubbliche N.d.R.]. Può scrivere “totalmente sfiduciato!” Giacomo

“Beh, ci sarebbero le strade soprattutto, i marciapiedi perché sono proprio trascurati, nella nostra zona sono proprio trascurati. Cioè qui l’amministrazione potrebbe migliorare un momentino, venire a vedere controllare, ma come le ripeto, le periferie qui a Milano.... No!” Giulia

Questo modello di pratiche di cittadinanza evidenzia dei punti di debolezza e delle possibili sacche di vulnerabilità: l'età dei rispondenti, la loro relativamente scarsa rete di relazioni mista a una bassa capacità (o volontà) di accedere alle iniziative implementate dagli attori pubblici e non, fa emergere la possibilità che gli equilibri presenti possano venire meno in un futuro prossimo. Quello che oggi non è un isolamento vero e proprio, potrebbe diventarlo con la progressiva erosione delle risorse materiali e simboliche di questa fascia di popolazione.

4. *Cittadinanza urbana sospesa*

Il quarto modello è il più problematico in quanto è caratterizzato da *esclusione* e condizioni di vita *precarie*. La principale categoria di persone individuabile in questo modello è quella degli immigrati internazionali arrivati da relativamente poco tempo in Italia (fino a tre anni), con bassi livelli di scolarizzazione e di specializzazione lavorativa. La prima barriera di accesso alla partecipazione è quella linguistica. La limitata conoscenza dell'italiano comprime in maniera drastica le loro possibilità di interazione sociale, e quindi anche le possibilità lavorative, nel contesto di arrivo⁶. Questo isolamento è vissuto in maniera diversa da uomini e donne. Per i primi generalmente la necessità impellente di lavorare è un fattore che accelera l'apprendimento e favorisce i contatti con gli italiani, per cui la fase di completo isolamento può durare relativamente poco. Acquisire competenze linguistiche basilari in grado di inserirli nelle fasce lavorative più umili non significa però avere la capacità di interagire in contesti sociali extra lavorativi né riuscire ad accedere facilmente a diritti (servizi, iniziative mirate, sostegni pubblici ecc.) o di riuscire ad adempiere autonomamente ai propri doveri (ad esempio nello svolgimento di pratiche burocratiche).

“Ho diciotto anni, sono arrivato qui da otto mesi, sto da mio zio qui abito con lui. Ancora non ho trovato lavoro perché.... Anche la lingua... Ma anche perché non ce l'ho ancora i documenti...” Baasim

“Sì sì, li ho fatti in poco tempo [gli amici] però parla italiano. Ho studiato due volte qui (corso di italiano N.d.R.), quando ho trovato loro, per parlare con loro, per cercare lavoro, ma anche per sentire loro... e così...” Baasim

⁶ Questa difficoltà è stata riscontrata anche nella conduzione delle interviste. Per superare questo ostacolo in una delle interviste condotte per questa ricerca mi sono avvalsa della preziosa collaborazione di una rilevatrice con competenze linguistiche in lingua araba.

Per le donne è più comune rispetto agli uomini arrivare in Italia a seguito di ricongiungimenti familiari, o comunque accompagnate da marito, padre o altri tipi di legami familiari (Ambrosini, 2011). Una volta in Italia le difficoltà nel trovare lavoro sono spesso affiancate a modelli familiari tradizionali che accettano di buon grado, se non favoriscono laddove possibile, il fatto che la donna si dedichi principalmente alla cura di casa e figli. Questa condizione limita in maniera drastica le possibilità di apprendimento della lingua e, conseguentemente, di partecipazione. La condizione di isolamento può dunque permanere per molto più tempo, se non per tutta la vita.

*“Mio marito lavora a Milano, parla la lingua italiana molto bene
I: Con te non parla mai italiano?
No. Solo arabo.” Arwa⁷*

Sia per gli uomini che per le donne, uno dei modi più semplici per superare queste difficoltà iniziali è quello di relazionarsi principalmente a connazionali, raramente organizzati in associazioni o realtà comunitarie che restano comunque di dimensioni micro. Questa può diventare un’arma a doppio taglio perché fonte di ulteriore isolamento e barriere alla partecipazione.

Portatori di quella che Sayad (2002) chiama *la doppia assenza*, queste persone non appartengono più al contesto di origine e non sentono ancora nessun legame con quello di arrivo. Talvolta la condizione abitativa e di vita presente è vissuta come temporanea, e questo limita ancora di più la partecipazione e di conseguenza la creazione di legami con il contesto. Qualsiasi pratica di cittadinanza viene sospesa, in attesa di un cambiamento. La condizione di isolamento ovviamente limita la possibilità di accedere a quei diritti formali e informali che permetterebbe loro, almeno in parte, di migliorare le loro condizioni di vita, cosa che rende questa fascia di popolazione estremamente vulnerabile.

Conclusioni

Dai quattro modelli descritti emerge come l’intersezione di particolari categorie relative alla diversità e allo spazio urbano possano dare luogo a potenzialità positive così come a sacche di vulnerabilità. Ad esempio, è possibile notare come la dimensione di genere, intrecciandosi con altre

⁷ Intervista tradotta dall’Arabo

caratteristiche personali (età, background migratorio, anzianità di residenza, genitorialità, abilità comunicative), e con la presenza di spazi associativi legati a queste, favorisca la capacità partecipativa e associativa di alcune donne (primo modello) mentre, in condizioni diverse, alimenti la posizione di marginalità e isolamento di altre (quarto modello). L'intersezione fra età e condivisione degli spazi urbani in un contesto iperdiversificato fa sì che si generino abilità interculturali spiccate da un lato (secondo modello), e dall'altro forme di auto-isolamento (terzo modello) mascherate da quella che Anderson (2012) chiama *civility practice*.

Pensare a queste intersezioni in termini di *cittadinanza urbana* permette di porre l'accento sul diverso grado di accesso ai diritti (e ai doveri) di cittadinanza derivanti dalle pratiche partecipative quotidiane, piuttosto che dallo status giuridico: non sempre essere cittadino di uno Stato garantisce questi diritti, soprattutto se e quando sono fruiti su scala locale, e, d'altra parte, non essere in possesso di questo status non sempre impedisce lo sviluppo di un senso di appartenenza a una comunità (locale) o la possibilità di fruire (almeno in parte) di tali diritti di cittadinanza.

Posizionando il lavoro nell'alveo dell'IT è stato possibile, dunque, evidenziare le dinamiche mediante le quali le dimensioni considerate colpiscono in termini intersezionali le pratiche di cittadinanza urbana.

Potenzialità positive e sacche di vulnerabilità richiedono una attenzione particolare per potersi rispettivamente sviluppare e contenere. Lo scopo di questi modelli è appunto quello di individuarle e di fornire un framework analitico per porle alla base di ulteriori indagini e/o azioni di policy mirate.

Bibliografia

- Agustoni A. (2008) *I vicini di casa. Mutamento sociale, convivenza interetnica e percezioni urbane nei quartieri popolari di Milano* (1 ed. 2003), Franco Angeli, Milano
- Alietti, A. (2015) *La lunga strada verso la società multiculturale. Riflessioni sulla convivenza interetnica in via Padova a Milano*, in Agustoni A. e Alietti A. (a cura di) *Territori e pratiche di convivenza interetnica*, Franco Angeli, Milano
- Ambrosini, M. (2011) *Sociologia delle Migrazioni*, 2 ed., Il Mulino, Bologna
- Anderson, E. (2012) *The Cosmopolitan Canopy: Race and Civility in Everyday Life*, New York, NY: W.W. Norton and Company
- Bell, D. & Binnie, J. (2000) *The sexual citizen: queer politics and beyond*. Malden, Mass.: Polity Press
- Bello, B. G. (2015) *Diritto e genere visti dal margine: spunti per un dibattito sull'approccio intersezionale al diritto antidiscriminatorio in Italia*, *Diritto e Questioni Pubbliche*, 15/2:141-171 Palermo
- Bello, B.G. (2017) *Camminare per tre lune nelle scarpe dell'Altra*, in *Jura Gentium*, ISSN 1826-8269, XIV, 2: 128-159

- Bello, B.G. (2018) *Contemporary and multidisciplinary perspectives on law and policy evaluation. An Introduction*, *Diritto e questioni pubbliche* 18/1:237-248
- Briata, P. (2014) *Spazio Urbano e immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano
- Beauregard R. A. & Bounds A. (2000), *Urban citizenship*, in Isin, Engin F. (2000) *Democracy, citizenship, and the global city*. London, UK: Routledge
- Chiodelli, F. (2009) *La cittadinanza secondo Henri Lefebvre: urbana, attiva, a matrice spaziale*. *TERRITORIO*, 1–15. Retrieved from <http://www.lessisless.it/materiali>
- Collins, P. H. (1990) *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness and the Politics of Empowerment*, Boston, Unwin Hyman
- Crenshaw, K. (1989) *Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, *The University of Chicago Legal Forum* 140:139-167, Chicago
- Crenshaw, K. (2004) (an interview with) *Intersectionality: the double bind of race and gender*, American Bar Association
- Cuzzocrea, V. e Bello G. B. (2018) *Special Issue: Making space for youth in contemporary Italy*, *Journal of Modern Italian Studies*, 23/01, Routledge ISSN 1354-571X
- Epstein, S. & Carrillo, H. (2014) *Immigrant sexual citizenship: Intersectional templates among Mexican gay immigrants to the USA*, *Citizenship Studies*, 18 (3-4): 259–276.
- Fairclough, N. (2003) *Discourse Analysis: Textual Analysis for social research*, Routledge, Londra
- Fenster, T. (2005). *The Right to the Gendered City: Different Formations of Belonging in Everyday Life*. *Journal of Gender Studies*, 14(3), 217–231.
- Holston, J. (1999) *Spaces of insurgent citizenship*. In J. Holston (ed.), *Cities and Citizenship*, Durham, NC: Duke University Press
- Hutchings, K. and Dannreuter, R. eds. (1999) *Cosmopolitan Citizenship*, New York: St. Martin's Press
- Isin, E.F. & Wood P.K. (1999) *Citizenship and identity*. London: Sage
- Isin, E.F. (2000) *Democracy, citizenship, and the global city*. London, UK: Routledge
- Knudsen, S. V. (2007) *Intersectionality – a theoretical inspiration in the analysis of minority cultures and identities in textbooks* in *Caught in the web or lost in the textbook?*, IARTEM
- Kymlicka W. (1995) *Multicultural citizenship*. Oxford: Oxford University Press
- Lefebvre, H. (1968) *Le Droit à la ville*, Édition Anthropos, Paris
- Lefebvre, H. (1976) *La produzione dello spazio*, Moizzi, Milano
- Linklater, A. (1998) *Cosmopolitan Citizenship*, *Citizenship Studies*, 2 (1): 23-41
- Lister, R. (2003) *Citizenship: feminist perspectives*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Lister, R. (2005) *Young people talking about citizenship in Britain* In *Inclusive citizenship: Meanings and expressions*, ed. N. Kabeer, 114–134. London: Zed Books.
- Longman, C., K. DeGraeve & T. Brouckaert (2013) *Mothering as a citizenship practice: an intersectional analysis of 'carework' and 'culturework' in non-normative mother-child identities*, *Citizenship Studies*, 17 (3--4): 385–399.
- Marchetti, S. (2013). *Intersezionalità. Le Etiche Della Diversità Culturale*.
- Marshall T.H. (1976 [ed. or. 1947]) Paolo Maranini (a cura di), *Cittadinanza e classe sociale*, Utet, Torino
- Martinotti, G. (1993) *La nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna
- Massey, D. (1984) *Introduction: Geography Matters*, *Geography Matters!*, ed. Doreen Massey and John Allen Cambridge UP.
- McCall, L. (2005) *The complexity of intersectionality*, *Signs* 3, pp. 1771-1800, 2005.
- Painter, J. (2005) *Urban citizenship and rights to the city*, Background Paper for the Office of the Deputy Prime Minister, International Centre for Regional Regeneration and Development Studies (ICRRDS), Durham University

- Purcell M. (2002) *Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant*, *GeoJournal* 58: 99–108
- Regione Lombardia (2010) *Analisi qualitative sui processi di integrazione: il caso di Via Padova a Milano e il quartiere del Carmine a Brescia*, in Regione Lombardia Dalla percezione di insicurezza alla verifica delle politiche di integrazione degli stranieri immigrati, Irer, Milano pp. 105-115
- Rose, N. & C. Novas, (2003) *Biological Citizenship*, for Aihwa Ong and Stephen Collier, eds. *Global Anthropology*, Blackwell
- Sayad, A. (2002) *La doppia assenza: dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, RaffaelloCortinaEditore, Milano
- Tasan-Kok, T., Van Kempen, R., Raco, M. and Bolt, G. (2014), *Towards Hyper-Diversified European Cities: A Critical Literature Review*. Utrecht: Utrecht University, Faculty of Geosciences.
- Young, I.M. (1999). *Justice, Inclusion and Deliberative Democracy*, W: Stephen Macedo (Red.). In Stephen Macedo (ed.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford University Press
- Young, I.M. (1995) *Together in difference: transforming the logic of group political conflict*, in Kymlicka eds., *The rights of minority cultures*, Oxford: Oxford University press
- Yuval-Davis, N. (1997) *Gender & nation*, London: Sage